

A Urgência da Mobilidade Sustentável – O Papel do Financiamento dos Transportes Coletivos

Mariana Martins Aguiar

**Dissertação de Mestrado
em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território**

(Versão corrigida)

Junho, 2021

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor João Farinha e coorientação científica da Professora Doutora Regina Salvador.

A URGÊNCIA DA MOBILIDADE SUSTENTÁVEL: O PAPEL DO FINANCIAMENTO DOS TRANSPORTES COLETIVOS

MARIANA MARTINS AGUIAR

RESUMO

PALAVRAS-CHAVE: Mobilidade sustentável, Transportes coletivos, Modelos de financiamento, Meio urbano, Área Metropolitana de Lisboa

A Área Metropolitana de Lisboa é caracterizada por intensos movimentos pendulares diários, assentes em particular no veículo individual motorizado. Tendo em conta que este padrão de mobilidade precisa de ser contrariado, esta dissertação explora possíveis soluções que busquem uma mobilidade sustentável para este território. Através da análise dos movimentos pendulares na Área Metropolitana de Lisboa e das suas consequências ambientais, percebe-se a urgência de uma melhoria e de um desenvolvimento do sistema de transportes coletivos que contrariem esses efeitos. E, uma vez que o atual financiamento se denota insuficiente para suprimir os constrangimentos no sistema que, por sua vez, contribuem para um afastamento de utilizadores, uma maior captação de capital é crucial. As consequências da implementação do novo sistema tarifário metropolitano e a atual pandemia de Covid-19, assim como a opinião de quem se desloca dentro do território metropolitano, são também exploradas neste estudo. Considerando a necessidade de financiamento no atual cenário, para viabilizar as mudanças no sistema de transportes coletivos, opções de captação são apresentadas – o *‘Business Improvement District’* e o *‘Benefit Assessment District’* –, bem como a sua viabilidade no atual contexto metropolitano.

THE URGENCY OF SUSTAINABLE MOBILITY: THE ROLE OF PUBLIC TRANSPORT FINANCING

MARIANA MARTINS AGUIAR

ABSTRACT

KEYWORDS: Sustainable mobility, Public transport, Financing models, Urban area, Metropolitan Area of Lisbon

The Metropolitan Area of Lisbon is impacted by severe daily commuting, created particularly by motorized individual vehicles. Since these mobility pattern needs to be countered, this dissertation explores possible solutions to find a sustainable mobility for this territory. Through an analysis of the commuting patterns in Lisbon's Metropolitan Area and its environmental consequences, it is noticeable that there is an urgent need for improvement and development of the public transport system, in order to counteract these effects. And, since the current financial status proves to be insufficient in removing the constraints of the system which are contributing to a removal of users, an increase in raising financial capital is crucial. The consequences of the implementation of the new metropolitan tariff system, the current Covid-19 pandemic and the opinion of those who commute within the metropolitan territory are explored in this study as well. Considering the need for financing in the current scenario, to enable changes in the public transport system, funding options are presented in – the '*Business Improvement District*' and the '*Benefit Assessment District*' –, as well as its feasibility in the current metropolitan context.

ÍNDICE

| | |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Capítulo 1: Introdução..... | 1 |
| 1.1. Enquadramento temático e objetivos..... | 1 |
| 1.2. Metodologia..... | 3 |
| Capítulo 2: Nota teórica..... | 5 |
| 2.1. Mobilidade sustentável..... | 5 |
| 2.2. Transporte coletivo..... | 8 |
| Capítulo 3: Enquadramento da Área Metropolitana de Lisboa..... | 12 |
| 3.1. Constituição e competências da entidade..... | 12 |
| 3.2. Caracterização territorial..... | 13 |
| 3.2.1. Perfil socioeconómico..... | 14 |
| 3.2.2. Padrões de mobilidade..... | 17 |
| 3.3. Sistema de transportes coletivos..... | 24 |
| 3.3.1. Desafios e iniciativas lançadas..... | 27 |
| 3.3.2. Evolução da procura anteriormente à adesão ao novo ‘Passe Único’..... | 32 |
| 3.3.3. Contributo da implementação do novo ‘Passe Único’ na procura..... | 33 |
| Capítulo 4: Financiamento do sistema de transportes coletivos | 40 |
| 4.1. A importância do financiamento..... | 40 |
| 4.1.1. Beneficiários diretos e indiretos..... | 41 |
| 4.1.2. Custos internos e externos..... | 43 |
| 4.2. Atores e fontes de financiamento..... | 45 |
| 4.2.1. O papel de uma autoridade metropolitana de transportes..... | 55 |
| 4.2.2. O novo sistema tarifário da Área Metropolitana de Lisboa..... | 56 |
| 4.3. Captura de mais-valias: casos de referência internacional..... | 59 |
| 4.3.1. ‘Business Improvement District’ em Londres..... | 64 |
| 4.3.2. ‘Benefit Assessment District’ em Los Angeles..... | 74 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Capítulo 5: Captação de financiamento para o sistema de transportes coletivos da Área Metropolitana de Lisboa..... | 82 |
| 5.1. A urgência de investir no sistema de transportes coletivos..... | 82 |
| 5.1.1. Níveis de qualidade do ar..... | 84 |
| 5.1.2. Tendências atuais de mobilidade..... | 87 |
| 5.2. Meios de captação de financiamento..... | 102 |
| 5.2.1. Aplicação do ' <i>Business Improvement District</i> ' | 103 |
| 5.2.2. Aplicação do ' <i>Benefit Assessment District</i> ' | 110 |
| Capítulo 6: Considerações finais..... | 117 |
| Referências bibliográficas..... | 119 |
| Lista de Figuras..... | 131 |
| Apêndice A: Questionário..... | 134 |

LISTA DE ABREVIATURAS

AML – Área Metropolitana de Lisboa

BAD – Benefit Assessment District

BID – Business Improvement District

PAMUS-AML – Plano de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável da Área Metropolitana de Lisboa

PART – Programa de Apoio à Redução do Tarifário dos Transportes Públicos

SAD – Special Assessment District

TCM – Town Centre Management

ZAAC – Zonas de Acesso Automóvel Condicionado

ZER ABC – Zona de Emissões Reduzidas Avenida Baixa Chiado

CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO

1.1. ENQUADRAMENTO TEMÁTICO E OBJETIVOS

Uma crescente proporção de população a residir em meio urbano, assim como uma maior acessibilidade desta a modos de transporte motorizados, tem levado à intensificação das deslocações (APA & CESUR, 2010). A crescente aquisição do veículo individual motorizado, verificada ao longo dos anos em Portugal, é cada vez mais notória, estando esta associada a um maior nível económico dos agregados familiares (APA & CESUR, 2010). O ‘Instituto da Mobilidade e dos Transportes’ estima que o número de veículos ligeiros de passageiros em circulação em Portugal, no ano de 2018, superou os 5 280 000 – sendo a sua grande maioria movidos a combustíveis fósseis –, demonstrando um aumento superior a meio milhão de veículos face ao estimado no ano de 2010 (IMT, 2019 a).

Tal como refere Pedro Ribeiro da Silva, no seu livro *‘Do Fim do Mundo ao Princípio da Rua: Planos de Mobilidade Urbana Sustentável da 3ª Geração’*, embora Portugal se tenha preocupado em desenvolver o sistema de transportes coletivos, ao longo dos tempos, não apostou na sua competitividade: na medida em que foram, igualmente, sendo desenvolvidas infraestruturas, cada vez mais, facilitadoras da circulação automóvel. Neste contexto, a melhoria do sistema de transportes coletivos não se salientou perante a melhoria das condições de circulação automóvel e, evidentemente, a melhoria dos rendimentos dos cidadãos contribuiu para uma maior preferência pelo automóvel (Da Silva, 2018).

Este contínuo crescimento do protagonismo do automóvel vem acompanhado de aspetos negativos e indesejados, tais como a contaminação da qualidade do ar, a produção de ruído e um elevado nível de congestionamento, observado nomeadamente durante os movimentos pendulares realizados nas horas de ponta. As consequências da contaminação do ar são avassaladoras, quando se trata da saúde humana: a estimativa de mortes prematuras anuais, causadas pela má qualidade do ar em Portugal – representando o transporte rodoviário individual um dos principais responsáveis –, é de cerca de 5830 (ZERO, 2019 a). Ainda, conforme “(...) estudos recentes da Organização Mundial de Saúde e da Agência Europeia de Ambiente, na

Europa, o tráfego rodoviário é a fonte dominante de ruído em meio urbano (...)."
(MobilizAR, s.d.).

O elevado valor das despesas associadas à posse e/ou à utilização de um veículo individual motorizado, comparativamente ao uso de transportes coletivos, nem sempre aparenta ser motivo suficiente para afastar os seus utilizadores. Numa sociedade em que a valorização do conforto e da rapidez de uma deslocação individual supera a de uma viagem coletiva e amiga do ambiente, é crucial a criação de medidas capazes de alterar esta situação. Se o transporte simboliza a liberdade individual, o meio ambiente simboliza o bem coletivo, segundo Meyronneinc (citado em Da Silva, 2018). E é nesta perspetiva que a mudança dos atuais padrões de deslocação, procurando uma maior inclusão da mobilidade sustentável, é urgente. Neste contexto, a implementação de medidas que promovam outros tipos de mobilidade, como por meio do transporte coletivo, é fundamental (ZERO, 2019 a).

No que diz respeito as viagens particulares praticadas com recurso aos automóveis elétricos, estas são consideradas uma forma de deslocação sustentável, devido às baixas emissões que provocam. No entanto, se imaginarmos, por um momento, que todos os automóveis a combustão seriam substituídos por automóveis elétricos, notaríamos que determinados problemas – tais como o congestionamento provocado pelo tráfego rodoviário, a ocupação do espaço público e sinistros – manter-se-iam de idêntico modo, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida apenas ao nível ambiental. E é por todos estes motivos que a utilização dos transportes coletivos é a defendida como meio de mobilidade sustentável, na dissertação.

A aplicação de valores tarifários acessíveis, em consonância com a oferta de um melhor sistema de transportes coletivos, apresenta-se como um ponto focal para atrair novos utilizadores, nomeadamente os que apresentam um maior nível de rendimento: se, por um lado, o baixo valor tarifário atrai cidadãos com menores recursos económicos, por outro lado os que detêm um padrão económico mais elevado, cuja alteração tarifária pouco afetará a sua escolha, têm a qualidade da oferta dos transportes coletivos como impulsionadora na sua transição modal, em prol de viagens coletivas (AFD & MEDDE, 2017).

Desta forma, o primordial é a captação de financiamento, pois financiar um sistema de transportes coletivos, de forma a torná-lo mais atrativo, apresenta um custo económico. Em países onde se denota uma escassez de financiamento do sistema de transportes, dos quais Portugal é exemplo (Despacho n.º 1234-A/2019), a procura de alternativas na captação de financiamento é crucial. A Área Metropolitana de Lisboa, que consiste no caso de estudo da dissertação, apresenta um padrão de mobilidade baseado, nomeadamente, com recurso ao veículo individual motorizado (Despacho n.º 1234-A/2019). Perante isto, um sistema de transportes coletivos eficiente e inclusivo, capaz de atrair um maior número de utilizadores, apresenta-se necessário e cuja captação de financiamento, para tal, é essencial.

Em síntese, o objetivo da dissertação consiste em analisar potenciais formas de captação de financiamento para o sistema de transportes coletivos da Área Metropolitana de Lisboa e que, de certo modo, diversifiquem o modelo de financiamento existente.

1.2. METODOLOGIA

A dissertação encontra-se estruturada em seis capítulos, onde várias etapas são percorridas com o auxílio da consulta de diversas fontes bibliográficas e webgráficas. Num contexto mais prático, a elaboração de questionários serve, igualmente, como uma ferramenta de auxílio e de complemento do trabalho.

Num âmbito teórico, o capítulo 2 dedica-se à exploração de dois conceitos-chave fortemente relacionados ao tema da dissertação: a ‘mobilidade sustentável’ e o ‘transporte coletivo’. Estes conceitos são definidos segundo várias perspetivas e é, também, analisada a importância da sua valorização e do seu crescente desenvolvimento para o meio urbano.

A Área Metropolitana de Lisboa, visto que consiste no caso de estudo da dissertação, é analisada de forma aprofundada no capítulo 3. A constituição e as competências da entidade não são descuradas, assim como a caracterização do seu território, tendo em conta o âmbito socioeconómico e os padrões de mobilidade. A caracterização do atual sistema de transportes coletivos, não descurando dos seus

desafios e das iniciativas inerentes lançadas até à data, e ainda a sua adesão ao longo do tempo (analisada com maior precisão através de informação disponibilizada pela entidade 'Área Metropolitana de Lisboa') são assuntos igualmente abordados neste capítulo.

A importância do financiamento dos transportes coletivos é explorada, no capítulo 4, onde são mencionados os beneficiários dos transportes coletivos e os custos inerentes ao seu sistema. Os atores e fontes de financiamento, agregando o papel de uma autoridade de transportes ao nível metropolitano no âmbito do financiamento, e o novo sistema tarifário da Área Metropolitana de Lisboa são igualmente explorados. Exemplos internacionais de formas de financiamento, direcionados para o sistema de transportes coletivos, são também expostos, de forma a servirem de inspiração à criação de possíveis alternativas para a Área Metropolitana de Lisboa.

Por fim, e com base no estudo territorial elaborado, é executada uma análise da viabilidade dessas referências internacionais para o território metropolitano de Lisboa, no capítulo 5. Visto que o objetivo inerente à busca de financiamento é atrair um maior número de utilizadores para os transportes coletivos, é necessário conhecer as tendências atuais de mobilidade e os problemas sentidos que os têm afastado do sistema. Para isso, são analisados, ainda neste capítulo, os questionários efetuados a uma amostra representativa da população que se desloca na Área Metropolitana de Lisboa. Os impactes das tendências atuais de mobilidade que se têm apoderado do território, nomeadamente numa perspetiva ambiental, são igualmente aqui apresentados.

Para finalizar, no capítulo 6 são expostas as conclusões, assim como as recomendações, referentes ao conteúdo desenvolvido na dissertação.

CAPÍTULO 2: NOTA TEÓRICA

2.1. MOBILIDADE SUSTENTÁVEL

O conceito 'sustentabilidade' é cada vez mais mencionado e importante. Segundo a 'Organização das Nações Unidas', a proporção de população mundial a residir em áreas urbanas, na atualidade, é de cerca de 55% e perspectiva-se que esta percentagem alcance os 70%, em 2050 (ONU News, 2019). O contínuo aumento da população urbana mundial irá acarretar vários desafios que precisarão de ser ultrapassados. Um maior número de pessoas, a viver em meio urbano, traduz-se num maior consumo de recursos, nomeadamente de recursos energéticos não renováveis que supram as sucessivas necessidades de deslocação.

O veículo individual (particularmente, movido a combustíveis fósseis), cada vez mais adquirido pela população, apresenta os seus prós e contras. Por um lado, auxilia os necessários movimentos pendulares diários do seu utilizador com uma certa rapidez, conforto e independência, mas, por outro lado, prejudica a qualidade de vida no meio urbano. O congestionamento rodoviário, a poluição do ar e a produção de ruído que provoca e, ainda, a contribuição para o aumento dos níveis de stress dos cidadãos acabam por colocá-lo num patamar pouco amigável. Em síntese, esta forma individual de efetuar as deslocações, além de não ser economicamente viável em muitas situações e para muitos dos seus utilizadores, compromete a qualidade de vida da população, assim como a qualidade do ambiente que a rodeia. E é neste sentido que a sustentabilidade entra em ação, procurando soluções que minimizem ou, quando possível, cessem os problemas que ameaçam um determinado meio social e ambiental pensando nas gerações atuais e futuras.

A 'Organização das Nações Unidas' estabeleceu, em 2015, uma Agenda para o ano de 2030, à escala mundial, formada por 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2020 b). O Objetivo 11 da Agenda, direcionado para o tema 'Cidades e comunidades sustentáveis', tem como uma das metas: *"Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária através da expansão da rede de transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das*

peças em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, peças com deficiência e idosos.” (ONU, 2020 a). Esta meta permite compreender, desde já, que a mobilidade é um tema de grande relevância no âmbito do desenvolvimento sustentável.

A mobilidade consiste na *“Capacidade individual de deslocamento em função das necessidades e do interesse em viajar dos indivíduos.”* (IMTT, 2011, p. 10). De acordo com o ‘*World Business Council for Sustainable Development*’, a mobilidade representa uma forma de alcançar a acessibilidade através de diferentes modos de transporte, possibilitando assim a superação das distâncias (WBCSD, 2001). Os modos de transporte podem ser motorizados ou não motorizados – abrangendo o modo rodoviário, ferroviário, aéreo, marítimo, fluvial, ciclável e pedonal – (IMTT, 2011) e concedem diferentes níveis de mobilidade, assim como de acessibilidade, em diferentes circunstâncias (WBCSD, 2001). A acessibilidade consiste na *“Facilidade facultada às pessoas para atingirem um destino, utilizando um determinado sistema de transportes (...)”* (IMTT, 2011, p. 2). Claro que esta nem sempre é linear, dependendo de variados fatores: *“(...) da existência da escolha modal, do custo ocasionado pela deslocamento, do tempo de percurso, da segurança em todas as etapas da viagem e da compatibilidade das limitações individuais relativas a horários e capacidades físicas.”* (IMTT, 2011, p. 2).

Não descurando da importância do papel das telecomunicações na realização de várias atividades, estas não substituem a mobilidade na sua totalidade, na medida em que há situações em que a deslocamento é necessária (WBCSD, 2001). Se olharmos a situação atual, designadamente no âmbito da pandemia de Covid-19, o teletrabalho passou a estar mais presente. No entanto, não para todos os postos de trabalho, exigindo a muitos dos trabalhadores a sua deslocamento diária. Além disso, embora na atualidade seja possível comprar bens por via das telecomunicações, sem ter de para tal recorrer às instalações físicas onde estes se encontram à venda, a sua entrega requer sempre uma deslocamento.

A mobilidade, com o termo ‘sustentável’ acrescido, vem permitir a satisfação das necessidades da população, relativamente à livre deslocamento, ao acesso, à comunicação, ao estabelecimento de negócios, assim como de relacionamentos, sem pôr em causa outros valores humanos ou ecológicos cruciais, tanto na atualidade

como no futuro (WBCSD, 2001). *“Uma mobilidade mais sustentável surge da necessidade de reduzir os impactos negativos no ambiente e na saúde que resultam da mobilidade atual e que são proporcionais ao aumento da densidade populacional.”* (MobilizAR, s.d.). Um *“Conjunto de processos e acções orientadas para a deslocação de pessoas e bens, com um custo económico razoável (...)”* (IMTT, 2011, p. 10) integra, igualmente, a definição de mobilidade sustentável.

Segundo o ‘Conselho Europeu de Ministros de Transportes’, um sistema de transportes sustentável: procura dar resposta às necessidades essenciais – quer de acesso, quer de desenvolvimento – dos indivíduos, assim como das empresas e das sociedades, de forma segura e em conformidade com a saúde humana e qualidade ambiental, estimulando a igualdade, tanto nas gerações atuais como nas futuras; resulta de forma exequível, é equitativo e eficaz na forma de operar, fornece a possibilidade de escolha entre os modos de transporte a recorrer e, ainda, auxilia a competitividade económica e um equilibrado desenvolvimento regional; e reduz as emissões e os resíduos poluentes, procurando priorizar a utilização de energias renováveis, e limita ao máximo o impacto no uso do solo e na poluição sonora (citado em APA & CESUR, 2010).

Para que um sistema de transportes sustentável vingue é necessário que este permita a adesão da população à categoria de ‘cidadão multimodal’, ou seja, que torne possível uma multimodalidade, através da promoção de várias opções que se adaptem às diversas necessidades da sociedade (Stussi, Babo & Ribeiro, 2011). Possibilitar uma articulação eficiente – quer ao nível da conexão, quer ao nível do funcionamento – entre os diversos modos de transporte, de forma a conceder uma intermodalidade, apresenta-se igualmente importante na promoção de uma mobilidade sustentável (APA & CESUR, 2010). A busca por alternativas ao transporte individual motorizado é crucial, incluindo a transferência modal para os modos de transporte coletivo e, sempre que for possível, a existência de complementaridade com os modos suaves (MobilizAR, s.d.). Além dos modos suaves não emitirem poluentes, também promovem melhorias ao nível da saúde dos seus utilizadores.

2.2. TRANSPORTE COLETIVO

Os transportes coletivos consistem em *“Serviços de transporte operados por meios que suportam um número elevado de passageiros simultaneamente. (...) nem todos os transportes colectivos são considerados transportes públicos (...)”* (IMTT, 2011, p. 17), embora os transportes públicos sejam a classe em que a dissertação recai. O facto de o táxi ser considerado um modo de transporte público (IMTT, 2011) justificou a adoção do termo ‘transportes coletivos’ para caracterizar os modos sobre os quais incide a dissertação.

O Artigo 3º da ‘Lei de Bases do Sistemas de Transportes Terrestres’ define como transportes públicos *“(...) os efectuados por empresas habilitadas a explorar a actividade de prestação de serviços de transportes, com ou sem carácter de regularidade, e destinados a satisfazer, mediante remuneração, as necessidades dos utentes (...)”* (Lei n.º 10/90). Conforme o Artigo 17º, da mesma Lei, a regularidade dos transportes públicos é traduzida pelo facto de estes serem *“(...) realizados segundo itinerários, paragens, frequências, horários e preços previamente definidos.”* (Lei n.º 10/90).

A utilização do transporte coletivo, tal como a do transporte individual em veículo motorizado, é a ideal para percorrer longas distâncias num curto período de tempo (embora, por vezes, a velocidade praticada possa diferir um pouco entre eles). No entanto, o transporte coletivo, por apresentar a capacidade de transportar um alargado número de utilizadores comparativamente ao transporte individual, acaba por ser menos agressivo para o ambiente e menos impulsionador de situações de congestionamento em meio urbano.

Tal como se pode verificar na figura seguinte (Figura 1), tendo em conta a ocupação média de passageiros por modo de transporte, os modos coletivos ferroviário e rodoviário apresentam menores emissões de dióxido de carbono (em gramas) comparativamente aos modos de transporte individual motorizado, por passageiro-quilómetro¹. Os modos suaves conseguem ser ainda mais benéficos ao

¹ ‘Passageiro-quilómetro’ consiste na *“(...) unidade de medida correspondente ao transporte de um passageiro na distância de um quilómetro.”*, conforme o ‘Regulamento (CE) n.º 1192/2003 da Comissão de 3 de Julho’.

nível ambiental, na medida em que as suas emissões são nulas, uma vez que as deslocações, através destes, são praticadas por veículos não motorizados ou de forma pedonal. No entanto, certos meios urbanos, devido à sua dimensão e dispersão de muitos dos equipamentos, não estão aptos a ser percorridos, exclusivamente, através de modos suaves. Além disso, existem pessoas mais vulneráveis, necessitando do auxílio de veículos motorizados nas suas deslocações. Desta forma, os modos suaves são, muitas vezes, colocados de lado ou utilizados apenas como complemento de outros modos nas deslocações.

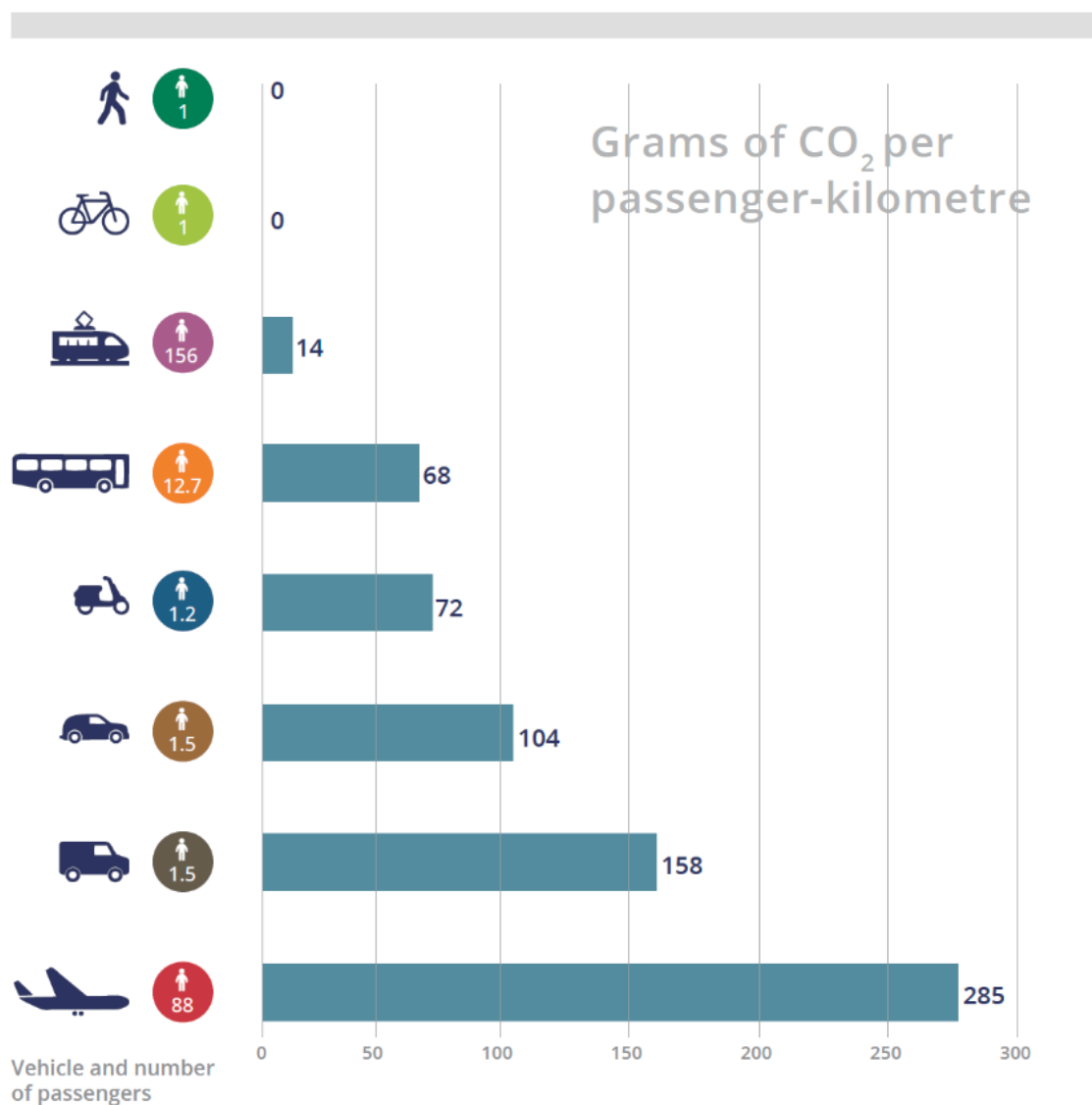


Figura 1 – Emissões de CO₂ por passageiro-quilómetro (estimativas de 2013)

Fonte: European Environment Agency, 2019

Neste sentido, os transportes coletivos ganham supremacia, na medida em que apresentam benefícios económicos, sociais e ambientais que os tornam numa ferramenta essencial para a promoção de uma mobilidade sustentável. A sua sustentabilidade ambiental pode ser conseguida se o seu desenvolvimento passar por uma maior aposta em energias mais limpas, que venham substituir os combustíveis fósseis que os alimentam.

A figura seguinte (Figura 2)² expressa bem o efeito de uma deslocação pedonal e efetuada através do modo rodoviário – recorrendo ao automóvel e ao autocarro –, para um mesmo número de 60 pessoas, na ocupação do espaço público. É visível que o automóvel apresenta uma maior ocupação da rodovia, comparativamente ao autocarro, podendo dar, mais facilmente, azo a situações de congestionamento e de acidente na via.

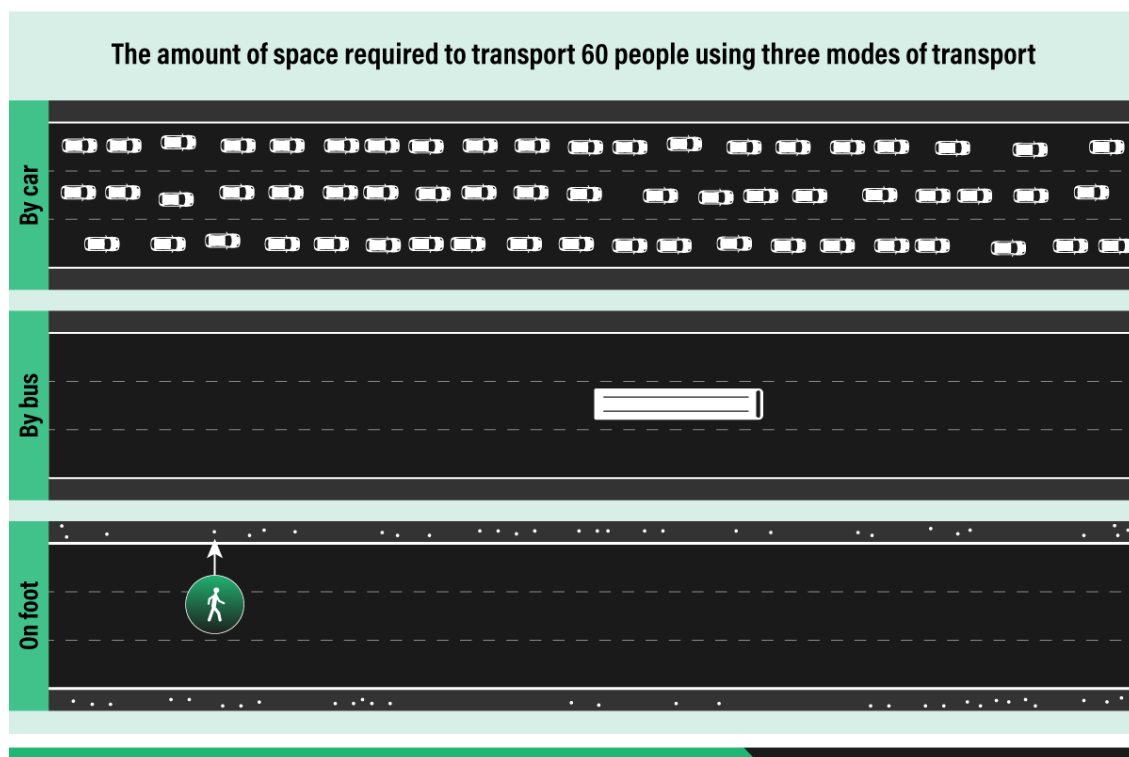


Figura 2 – Espaço necessário para transportar 60 pessoas usando três modos de transporte

Fonte: FutureLearn, s.d.

² Esta figura foi adquirida no âmbito do curso online 'Transport Systems: Global Issues and Future Innovations', oferecido pela 'FutureLearn'.

O transporte público de passageiros, que consiste no tipo de transporte em que a dissertação se direciona, é definido como “(...) *os serviços de transporte de passageiros de interesse económico geral prestados ao público numa base não discriminatória e regular.*”, segundo o Artigo 2º do ‘Regulamento (CE) n.º 1370/2007’. Embora seja criado com o intuito de servir o público, este tipo de transporte tanto pode ser operado por empresas de natureza pública como de natureza privada.

Os transportes coletivos variam consoante o âmbito espacial das suas operações: os transportes urbanos, que são ao nível espacial o foco da dissertação, “(...) *visam satisfazer as necessidades de deslocação em meio urbano, como tal se estendendo o que é abrangido pelos limites de uma área de transportes urbanos ou pelos de uma área urbana de uma região metropolitana de transportes.*”, conforme o Artigo 3º da ‘Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres’ (Lei n.º 10/90).

Dentro de uma área metropolitana acontecem importantes deslocações diárias entre o município central e os municípios periféricos, existindo a necessidade por parte da população de, por vezes, recorrer a diferentes modos de transporte coletivo numa mesma viagem. Entre esses modos encontram-se os que se movem: por via terrestre que incluem o rodoviário, cuja operação é elaborada na via pública, e o ferroviário, cuja deslocação é feita numa infraestrutura própria e a ele destinada (N. Costa, 2007); e por via fluvial. Mais concretamente, o modo rodoviário inclui o autocarro, o modo ferroviário inclui o comboio, o metropolitano e o elétrico (N. Costa, 2007) e o modo fluvial compreende o barco.

CAPÍTULO 3: ENQUADRAMENTO DA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA

3.1. CONSTITUIÇÃO E COMPETÊNCIAS DA ENTIDADE

A Área Metropolitana de Lisboa foi fundada em 1991 com a publicação da ‘Lei n.º 44/91 de 2 de agosto’ e, segundo o Artigo 1º, as áreas metropolitanas são definidas como “(...) *peças colectivas de direito público de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses próprios das populações da área dos municípios integrantes.*” (Lei n.º 44/91). De acordo com o Artigo 1º da ‘Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro’, esta aprova “*O regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, assim como da delegação de competências do Estado nas autarquias locais e nas entidades intermunicipais e dos municípios nas entidades intermunicipais e nas freguesias.*” (Lei n.º 75/2013).

Conforme o Artigo 63º da mesma Lei, as áreas metropolitanas consistem em entidades intermunicipais e, de acordo com o artigo 67º, possuem várias atribuições, incluindo na área do planeamento e na gestão estratégica de desenvolvimento territorial, assim como na “(...) *articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central (...).*” (Lei n.º 75/2013) em várias áreas, sendo uma delas a mobilidade e os transportes (Lei n.º 75/2013).

De acordo com o Artigo 68º da mesma Lei, a área metropolitana é constituída: pelo conselho metropolitano, que se apresenta como o seu órgão deliberativo; pela comissão executiva metropolitana, que se apresenta como o seu órgão executivo; e pelo conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano, que consiste num órgão consultivo cuja finalidade é auxiliar na tomada de decisão dos órgãos integrantes anteriormente referidos (Lei n.º 75/2013).

A Área Metropolitana de Lisboa consiste ainda, conforme o Artigo 8º do ‘Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros’, numa autoridade de transportes competente “(...) *quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam integral ou maioritariamente na respetiva área geográfica.*” (Lei n.º 52/2015). De acordo com o Artigo 4º do mesmo

Regime Jurídico, são atribuições de uma autoridade de transportes “(...) *a definição dos objetivos estratégicos do sistema de mobilidade, o planeamento, a organização, a operação, a atribuição, a fiscalização, o investimento, o financiamento, a divulgação e o desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados.*” (Lei n.º 52/2015). Com a extinção da ‘Autoridade Metropolitana de Transportes de Lisboa’ – que consistia na entidade responsável pelos serviços públicos de transporte de passageiros –, as suas atribuições foram transferidas para a ‘Área Metropolitana de Lisboa’ (Lei n.º 52/2015).

3.2. CARACTERIZAÇÃO TERRITORIAL

A criação de uma área metropolitana nasce da necessidade de organização de um determinado território, constituído por um conjunto de municípios interligados a nível territorial, cujas especificidades o justificam: possuir uma elevada densidade populacional, apresentar grandes interligações e deslocações de cidadãos entre o centro da área e a sua periferia e, além disso, os territórios que a compõem serem interdependentes relativamente à gestão do interesse público (Amaral & Coutinho, 2019).

Focando na Área Metropolitana de Lisboa (AML), esta localiza-se entre o centro e o sul do território continental português, confinando com o Oceano Atlântico. Esta representa à volta de 3,3% do território nacional e abrange 18 municípios: em que 9 deles integram a Grande Lisboa, sendo estes Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Odivelas, Oeiras, Sintra, e Vila Franca de Xira; e os restantes 9 integram a Península de Setúbal, sendo estes Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal (AML, 2020). Os municípios localizados na Grande Lisboa integram a Área Metropolitana de Lisboa Norte (AML Norte) e os municípios situados na Península de Setúbal integram a Área Metropolitana de Lisboa Sul (AML Sul), como se pode verificar na figura seguinte (Figura 3).



Figura 3 – Municípios integrantes da Área Metropolitana de Lisboa

Fonte: E. Costa, 2016

3.2.1. PERFIL SOCIOECONÓMICO

A Área Metropolitana de Lisboa apresenta um considerável peso nacional no que toca à população residente, representando esta, atualmente, cerca de um quarto da população do país (AML, 2020). O crescimento natural da sua população ao longo dos anos, embora positivo, demonstrou ser pouco expressivo, sendo o saldo migratório positivo quem fortemente contribuiu para a evolução demográfica na AML (E. Costa, 2016). É possível verificar na figura seguinte (Figura 4) que, a partir de 2011, o crescimento demográfico não se apresenta tão acentuado. Esta situação deve-se ao facto de a taxa de crescimento natural ter sido positiva em apenas parte do território da AML e, mesmo assim, ter demonstrado uma evolução fraca nesses municípios (E. Costa, 2016).

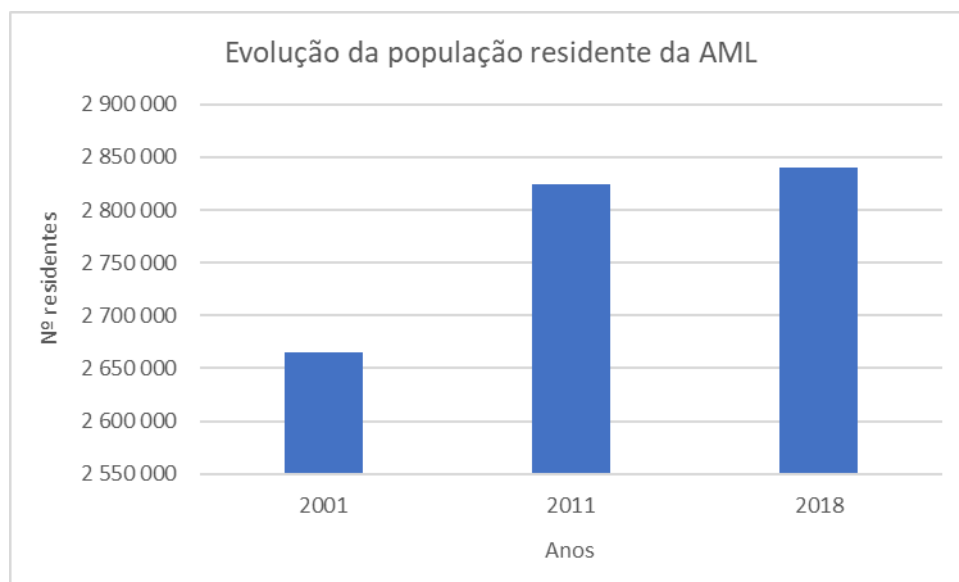


Figura 4 – Evolução da população residente da AML, em 2001, 2011 e 2018

Fonte: Autora

Fonte de dados: PORDATA, 2019

Existe uma forte heterogeneidade na Área Metropolitana de Lisboa, no âmbito das tendências demográficas. Existem municípios que demonstram um elevado número de residentes relativamente a outros, embora as suas tendências não se tenham mantido ao longo dos anos (E. Costa, 2016). Os municípios localizados da AML Norte apresentam um maior número de residentes, comparativamente aos localizados na AML Sul (E. Costa, 2016). Em Lisboa, o município central do território metropolitano, é onde se denota o maior número de residentes, ao longo dos anos (E. Costa, 2016): a forte concentração de postos de trabalho e a vasta oferta de bens e de serviços fazem dele um polo atrativo. No entanto, ao verificar a figura seguinte (Figura 5), é possível denotar que este foi dos poucos que perdeu residentes, entre o ano de 2001 e de 2018, e cuja perda foi significativa, na medida em que outros municípios foram ganhando novos residentes.

Embora a AML Norte, como já foi anteriormente referido, possua um maior número de residentes, os municípios da AML Sul têm vindo a registar um aumento populacional ao longo dos anos: a melhoria das condições de acessibilidade, entre o norte e o sul da AML, veio atrair um maior número de residentes (E. Costa, 2016).

Também o desenvolvimento de municípios periféricos ao de Lisboa, associado à melhoria da acessibilidade e ao aumento da oferta de habitação – como o caso dos concelhos de Cascais, Mafra e Sintra –, atraiu população residente (E. Costa, 2016). No entanto, nem todos os municípios periféricos ao município central foram alvo de um crescimento populacional, como o caso dos municípios do Barreiro, da Moita e de Setúbal, derivado ao fraco crescimento da sua oferta habitacional (E. Costa, 2016).

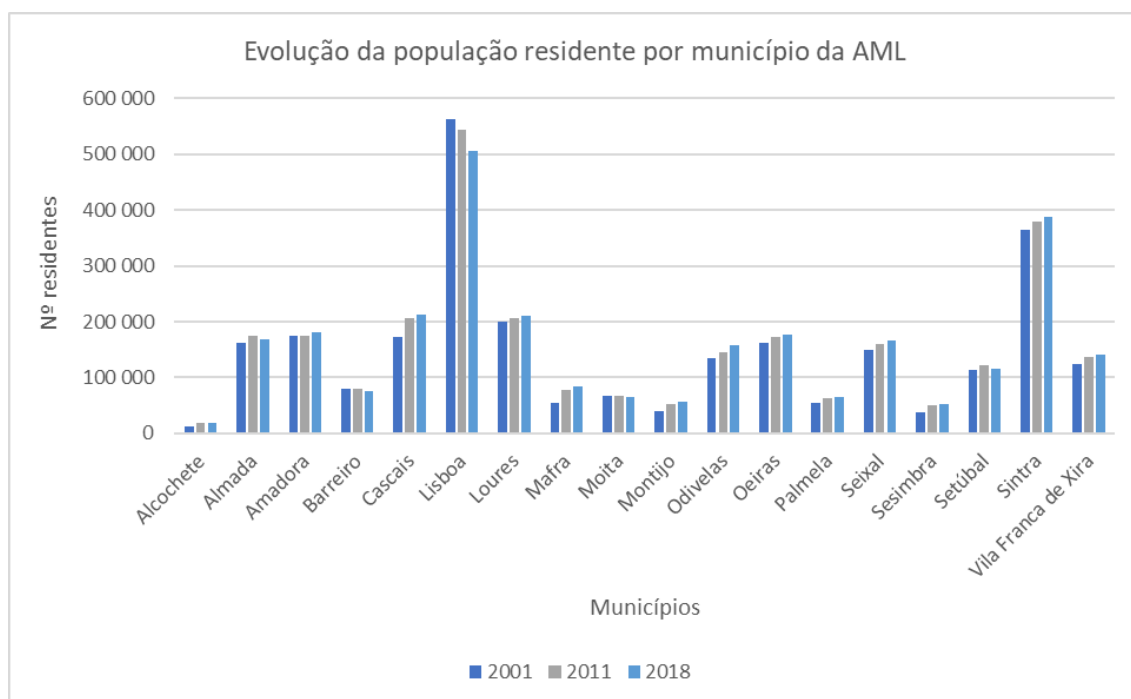


Figura 5 – População residente por município da AML, em 2001, 2011 e 2018

Fonte: Autora

Fonte de dados: PORDATA, 2019

A AML apresenta, atualmente, cerca de 25% da população ativa nacional e alberga cerca de 30% das empresas e em torno de 33% dos postos de trabalho do país, além de representar cerca de 36% do Produto Interno Bruto nacional (AML, 2020). Esta situação expressa bem o forte peso demográfico e económico que a AML tem no país. Com a leitura da figura seguinte (Figura 6), é possível verificar que, dentro da AML, a AML Norte é a área que maior peso tem no âmbito do emprego, exibindo o maior número de estabelecimentos e de trabalhadores ao seu serviço, em 2014, conseguido com a forte colaboração do município de Lisboa e com o auxílio dos

municípios de Cascais, Oeiras e Sintra. Já os municípios de Alcochete, Barreiro, Moita, Montijo e Sesimbra possuem números muito baixos, em 2014, conferindo à AML Sul um fraco destaque, no território metropolitano, ao nível do emprego.

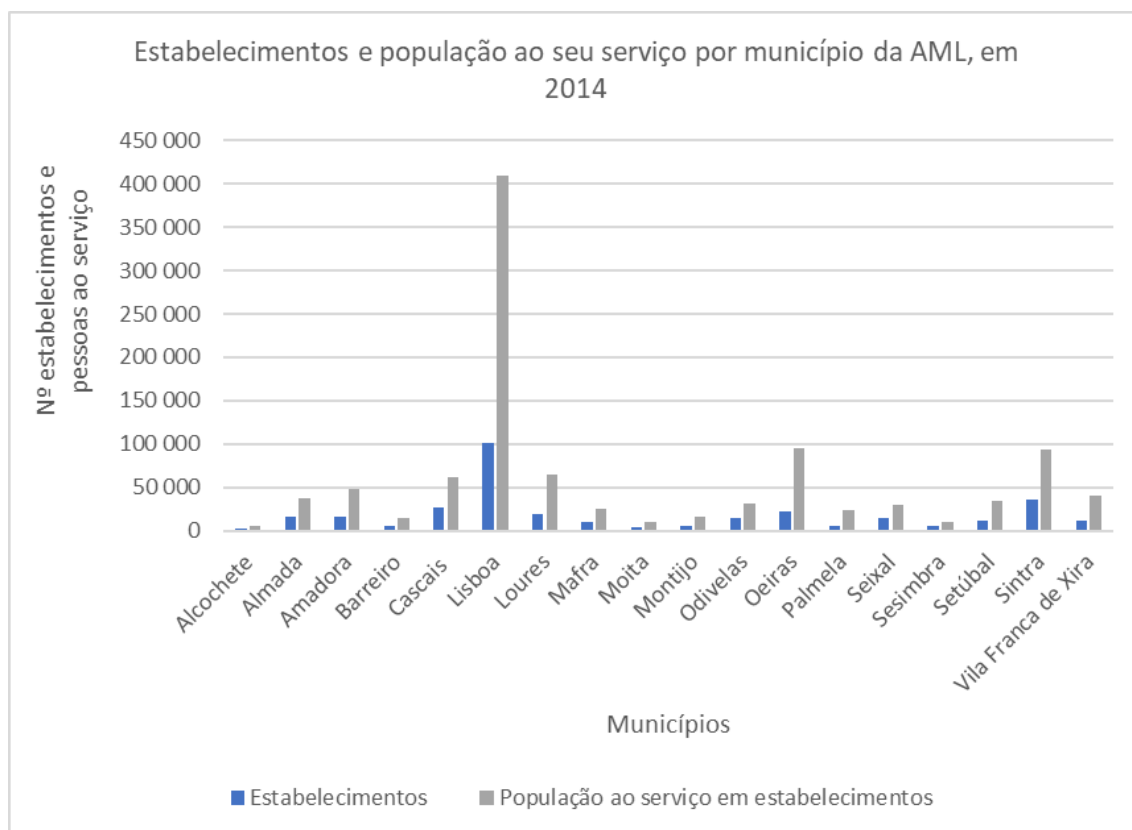


Figura 6 – Estabelecimentos e população ao seu serviço por município da AML, em 2014

Fonte: Autora

Fonte de dados: E. Costa, 2016

3.2.2. PADRÕES DE MOBILIDADE

O desenvolvimento e a melhoria do sistema de transportes, assim como das infraestruturas de circulação, têm possibilitado a dispersão residencial da população pela Área Metropolitana de Lisboa, permanecendo uma maior concentração de emprego e de atividades económicas num determinado município – o município de Lisboa –, originando, assim, elevados movimentos pendulares diários.

A ‘Ponte 25 de Abril’ e a ‘Ponte Vasco da Gama’ são infraestruturas que ligam o município de Lisboa a municípios periféricos, ambos localizados na AML Sul (Almada e

Montijo, respetivamente). Um crescente tráfego rodoviário diário tem-nas atingido ao longo dos anos, denotando-se uma elevada discrepância no número de veículos em circulação entre o ano de 2013 e de 2016 – nomeadamente na ‘Ponte Vasco da Gama’ –, tal como se pode verificar na figura seguinte (Figura 7).

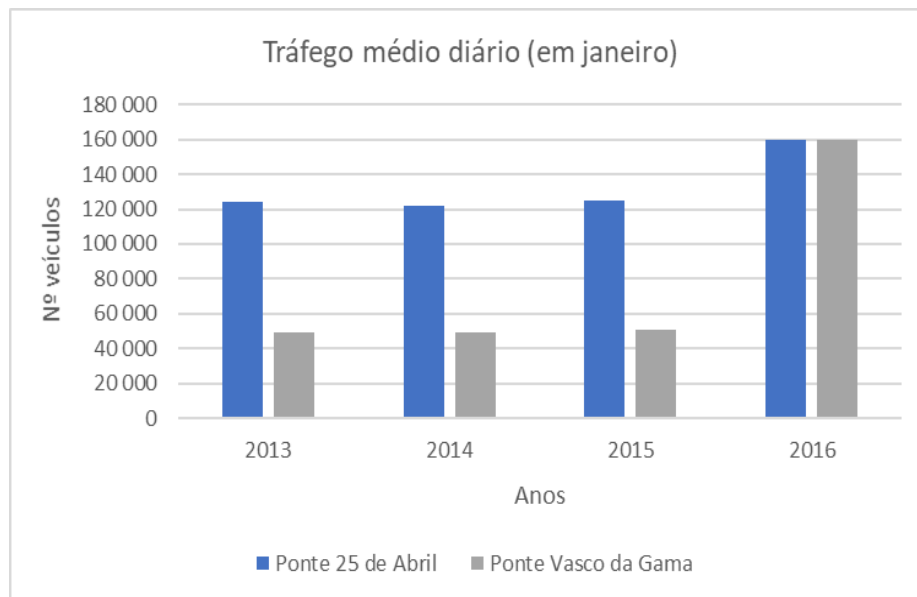


Figura 7 – Tráfego médio diário de 2013 a 2016 (no mês de janeiro)

Fonte: Autora

Fonte de dados: AML, 2020

A análise apresentada seguidamente, que complementa o estudo dos padrões de mobilidade na AML neste subcapítulo, baseia-se em informação adquirida através de um inquérito elaborado pelo ‘Instituto Nacional de Estatística’, em 2017, a uma amostra representativa da população residente (INE, AMPorto & AML, 2018). A sua informação, por ter sido obtida num período recente, permite fazer uma análise dos padrões de mobilidade na AML que mais se aproximam da atualidade. A análise dos padrões, posteriormente apresentada, direciona-se nas deslocações intermunicipais e intramunicipais que ocorrem na AML, em que são tidos em conta os principais municípios de origens e de destino, assim como a intensidade dos seus fluxos e o peso da utilização do transporte individual motorizado.

Relativamente às deslocações intermunicipais, como se pode verificar na figura que se segue (Figura 8), estas representam aproximadamente 35% do total de

deslocações praticadas na AML, em 2017. Os municípios onde a proporção de deslocações intermunicipais se denota maior são no de Oeiras, no de Lisboa (ambos situados na AML Norte) e no de Alcochete (localizado na AML Sul) – ultrapassando os 43% –, superando a média das deslocações praticadas na AML. Já os municípios de Mafra e de Vila Franca de Xira (ambos situados na AML Norte) são os que exibem uma menor proporção de deslocações intermunicipais – não atingindo os 15% –, situando-se muito abaixo da média das deslocações praticadas na AML.

É possível, ainda, verificar que existem inúmeros fluxos³ – de origem e destino (O/D) – provenientes de vários municípios (nomeadamente situados na AML Norte), tendo Lisboa como o município de destino. Embora Oeiras não seja o principal município de destino, este surge como alvo de uma elevada proporção de deslocações intermunicipais. Esta situação verifica-se por esta figura incluir, no seu cálculo, as entradas nos municípios – mesmo que estes se apresentem apenas como municípios de passagem – (INE, AMPorto & AML, 2018).

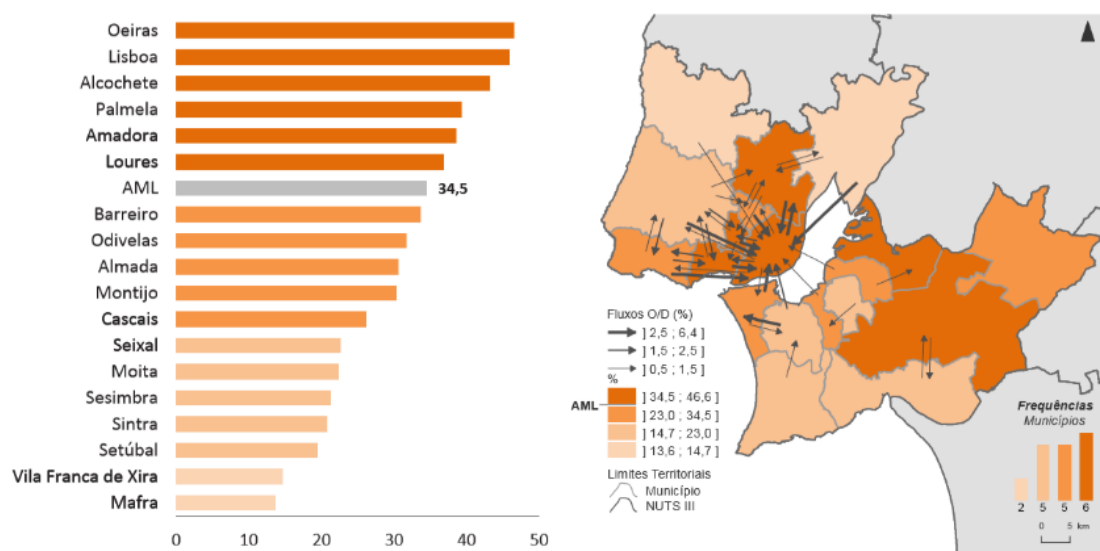


Figura 8 – Peso das deslocações intermunicipais por município de destino e fluxos de origem e destino (O/D), em 2017

Fonte: INE, AMPorto & AML, 2018

³ Na figura encontram-se somente os fluxos (O/D) que representam mais de 0,5% do total dos fluxos intermunicipais (INE, AMPorto & AML, 2018).

As deslocações dentro de um mesmo município, como se pode verificar na figura seguinte (Figura 9), representam mais de 65% das deslocações realizadas na AML, em 2017. Os municípios onde a proporção de deslocações intramunicipais se demonstra maior são no de Mafra, de Vila Franca de Xira, de Cascais (todos situados na AML Norte) e no de Setúbal (situado na AML Sul) – ultrapassando os 70% –, superando a média das deslocações intramunicipais praticadas na AML. Já os municípios de Oeiras, Amadora (ambos situados na AML Norte) e Alcochete (situado na AML Sul) são os que apresentam uma menor proporção de deslocações intramunicipais – não atingindo os 60% –, situando-se abaixo da média das deslocações praticadas na AML.

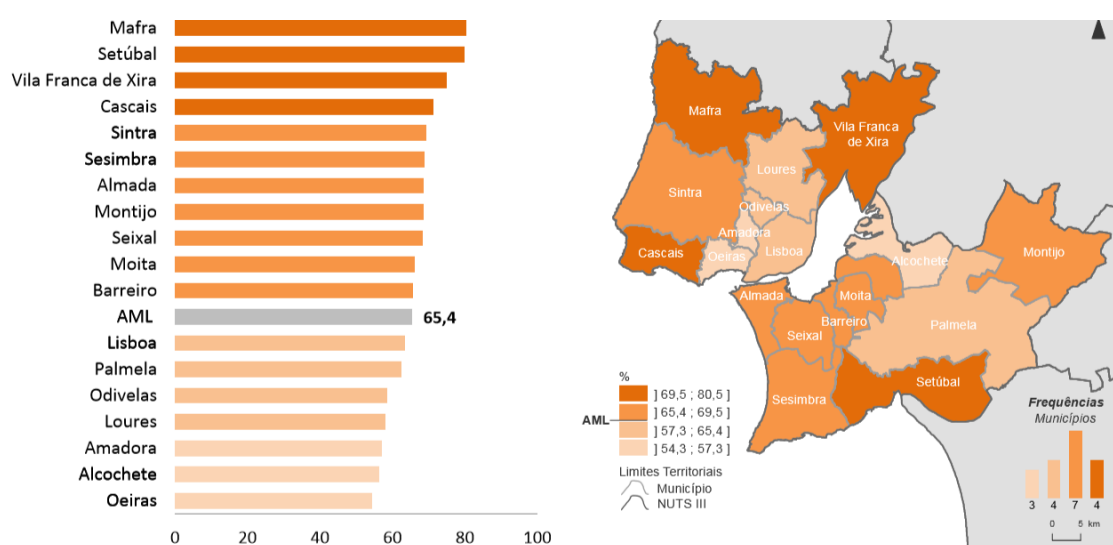


Figura 9 – Peso das deslocações intramunicipais por município, em 2017

Fonte: INE, AMPorto & AML, 2018

A AML apresenta uma vasta e densa rede viária que permite interligar os vários municípios que a compõem – aproximando o município central (o município de Lisboa) dos restantes periféricos – e possibilita uma maior rapidez nas deslocações (N. Costa, 2016). Esta situação, agregada à crescente taxa de motorização da AML – passando de 327 veículos por 1000 habitantes, em 1998, para 475 veículos, em 2013 (N. Costa, 2016) –, tem proporcionado elevadas deslocações com recurso ao veículo individual motorizado.

Como se pode verificar na figura que se segue (Figura 10), mais de 70% das deslocações efetuadas entre diferentes municípios na AML são praticadas por transporte individual motorizado (como principal meio de transporte), em 2017. Mafra, Cascais (ambos situados na AML Norte), Montijo e Sesimbra (ambos situados na AML Sul) são os municípios onde se verifica um maior peso do transporte individual motorizado no seu acesso – representando mais de 80% das deslocações –, ultrapassando a média das deslocações intermunicipais efetuadas na AML. Nos municípios de Lisboa e da Amadora (ambos localizados na AML Norte), embora situados abaixo da média das deslocações intermunicipais praticadas na AML, a utilização do transporte individual motorizado tem um peso superior a 60%.

O município de Lisboa, embora se apresente como um polo de concentração de atividades económicas e um município de destino de intensas deslocações diárias, o peso da utilização do transporte individual motorizado, para o aceder, não é tão elevado comparativamente aos restantes municípios da AML. Esta situação é justificada por uma maior adesão aos transportes coletivos (como principal meio de transporte) – que exibe um peso de aproximadamente 35% – para aceder a este município (INE, AMPorto & AML, 2018), uma vez que apresenta uma vasta rede de transportes coletivos que possibilita um fácil acesso a partir de vários municípios periféricos.

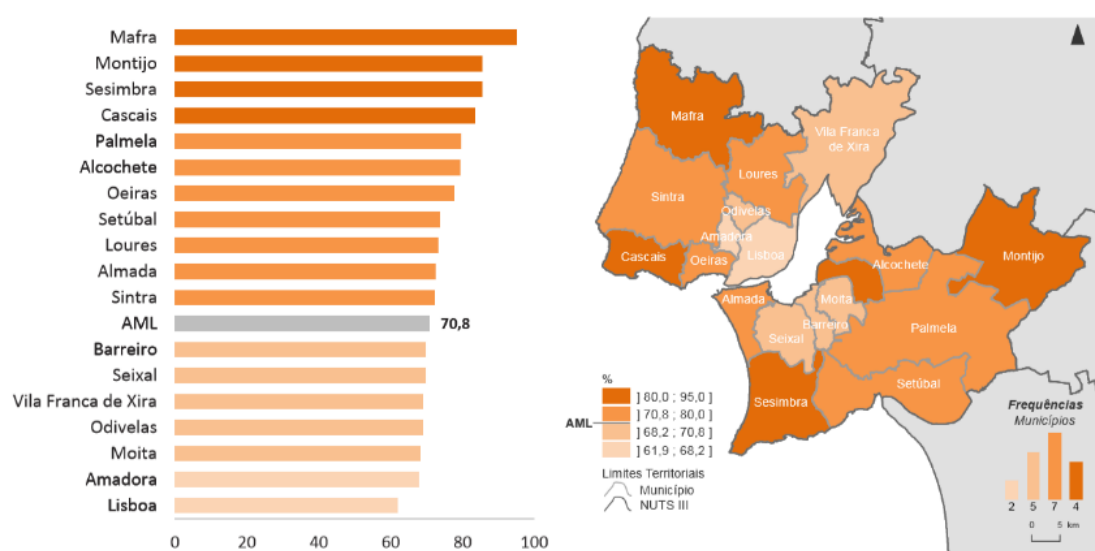


Figura 10 – Peso das deslocações intermunicipais por município de destino, com uso do transporte individual motorizado (exceto táxi) como principal meio de transporte, em 2017

Fonte: INE, AMPorto & AML, 2018

É possível verificar na figura seguinte (Figura 11) que mais de 53% das deslocações intramunicipais na AML são efetuadas com recurso ao transporte individual motorizado (como principal meio de transporte), em 2017. Mafra e Cascais (ambos situados na AML Norte) representam os municípios onde o uso do transporte individual motorizado apresenta um maior peso – ultrapassando os 65% –, superando a média das deslocações intramunicipais efetuadas na AML. Lisboa e Amadora (ambos situados na AML Norte), tal como o sucedido nas deslocações intermunicipais, são os municípios onde o uso do transporte individual motorizado tem um menor peso nas deslocações intramunicipais – representando menos de 40% –, situando-se abaixo da média das deslocações intramunicipais praticadas na AML.

Uma vez que o município de Lisboa, tal como foi anteriormente referido, apresenta uma vasta rede de transportes coletivos – mesmo comparativamente aos restantes municípios –, o transporte individual motorizado acaba por ser colocado de parte, por grande parte dos seus residentes, quando se tratam de deslocações realizadas dentro do seu município.

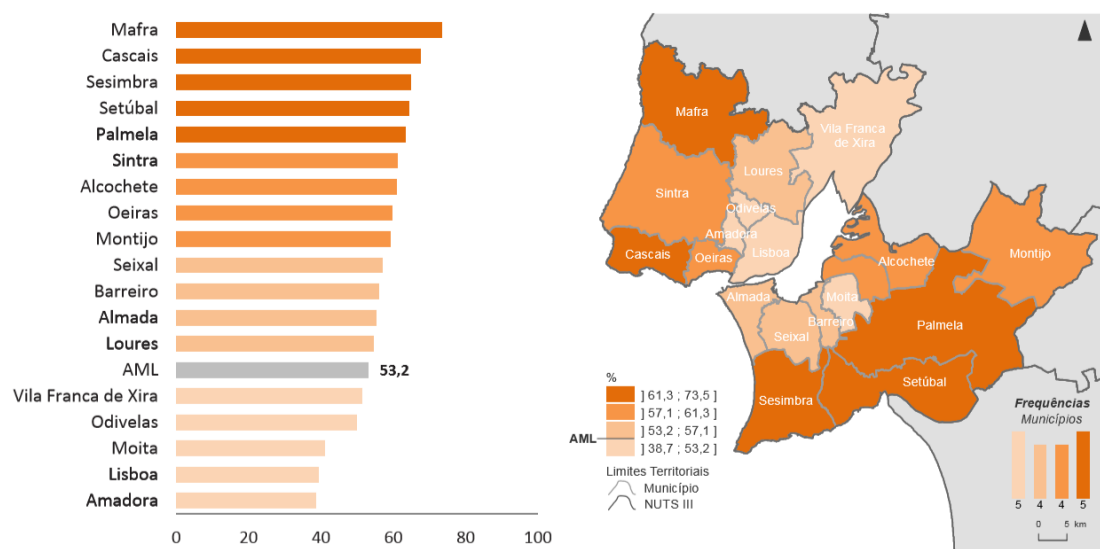


Figura 11 – Peso das deslocações intramunicipais por município, com uso do transporte individual motorizado (exceto táxi) como principal meio de transporte, em 2017

Fonte: INE, AMPorto & AML, 2018

Após esta análise é possível concluir que, no geral, as deslocações praticadas, em 2017, dentro da AML – tanto intermunicipais como intramunicipais –, tendo o transporte coletivo como principal meio de transporte, são reduzidas. O autocarro, entre os modos de transporte coletivo existentes na AML, é o mais utilizado, embora o metropolitano e o comboio também apresentem uma elevada adesão, em 2017 (INE, AMPorto & AML, 2018).

De acordo com a opinião dos residentes da AML inquiridos – ainda no âmbito do inquérito elaborado pelo ‘Instituto Nacional de Estatística’, em 2017 –, os três principais motivos para a opção do transporte individual motorizado, face ao transporte coletivo, são: a sua rapidez, apontada por mais de 60% dos inquiridos; o seu conforto, mencionado por cerca de metade dos inquiridos; e a falta de ligação direta ao local de destino por parte da rede de transportes coletivos, referida por mais de 30% dos inquiridos (INE, AMPorto & AML, 2018). Já relativamente ao uso dos transportes coletivos, um dos motivos apontados para a sua escolha – além da falta de posse de veículo individual motorizado e da falta de uma outra alternativa para a deslocação – é o seu valor tarifário, referido por mais de 35% dos inquiridos (INE, AMPorto & AML, 2018).

A figura seguinte (Figura 12) expressa o peso das emissões de dióxido de carbono (CO₂) provocadas pelo setor dos transportes – incluindo somente o transporte rodoviário e ferroviário –, no ano de 2012, em cada município da AML. É visível, na figura, o forte peso das emissões do setor dos transportes que a AML Norte apresenta (que supera os 72%), comparativamente à AML Sul (que não atinge os 28%). Esta situação não é de espantar, uma vez que é a AML Norte é quem possui um maior número de residentes e de postos de trabalho, o que por sua vez provoca um maior número de deslocações diárias, particularmente através de veículos rodoviários motorizados. Lisboa é o município que mais contribui para as emissões de dióxido de carbono, apresentando um peso superior a 19% do total da AML: peso este que se denota pelo facto de se tratar do principal município de destino de muitos residentes metropolitanos, como foi anteriormente verificado na análise do estudo realizado pelo Instituto Nacional de Estatística, em 2017.

| | Emissões de CO ₂ (Ton./ CO ₂) | % Emissões de CO ₂ (Ton./ CO ₂) em relação à AML |
|---------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| AML | 4.275.667 | - |
| AML Norte | 3.086.410 | 72,2 |
| Amadora | 250.167 | 5,9 |
| Cascais | 260.785 | 6,1 |
| Lisboa | 824.382 | 19,3 |
| Loures | 350.711 | 8,2 |
| Mafra | 121.310 | 2,8 |
| Odivelas | 193.892 | 4,5 |
| Oeiras | 281.240 | 6,6 |
| Sintra | 557.259 | 13,0 |
| Vila Franca de Xira | 246.664 | 5,8 |
| AML Sul | 1.189.256 | 27,8 |
| Alcochete | 30.646 | 0,7 |
| Almada | 233.542 | 5,5 |
| Barreiro | 116.308 | 2,7 |
| Moita | 96.253 | 2,3 |
| Montijo | 67.606 | 1,6 |
| Palmela | 154.814 | 3,6 |
| Seixal | 245.680 | 5,7 |
| Sesimbra | 64.579 | 1,5 |
| Setúbal | 179.828 | 4,2 |

Figura 12 – Emissões de dióxido de carbono do setor dos transportes na AML, em 2012

Fonte: AML, 2016

3.3. SISTEMA DE TRANSPORTES COLETIVOS

Um sistema de transportes é definido pelas infraestruturas com destino à circulação de pessoas e de mercadorias, pelos serviços de transporte coletivo operados nessas infraestruturas e, ainda, pelos seus utilizadores (IMTT, 2011). Focando no sistema de transportes coletivos, os seus serviços são prestados por operadores de transportes, no caso da AML, do modo ferroviário, rodoviário e fluvial e cuja presença é diversificada no seu território – nomeadamente na AML Norte –, tal como se pode verificar na figura seguinte (Figura 13).

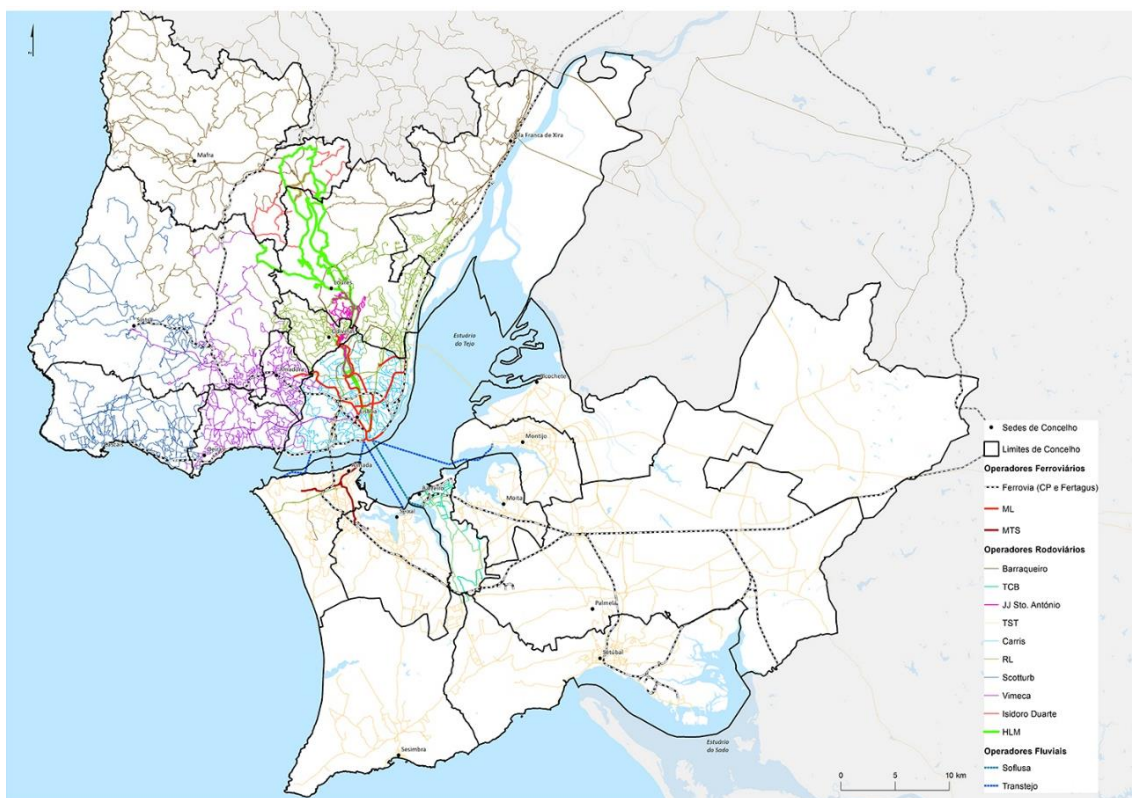


Figura 13 – Operadores de transporte da Área Metropolitana de Lisboa

Fonte: AML, 2020

É visível na figura que a AML Norte, mais especificamente o município de Lisboa, e a AML Sul são ligadas por um operador rodoviário – a ‘Transportes Sul do Tejo’ (TST) –, por dois operadores fluviais – a ‘Soflusa’ (SL) e ‘Transtejo’ (TT) – e por um operador ferroviário por meio de comboio – a ‘Fertagus’ (FT) –, cuja passagem é concretizada pela ‘Ponte 25 de Abril’. O operador ferroviário ‘Comboios de Portugal’ (CP) liga, por meio de comboio, o município de Lisboa a municípios periféricos da AML Norte e, ainda, conecta alguns concelhos localizados na AML Sul. Em todo o território existem duas redes de metropolitano: uma delas é operada pela ‘Metropolitano de Lisboa’ (ML), que opera maioritariamente no município de Lisboa, e a outra é operada pela ‘Metro Transportes do Sul’ (MTS), que opera maioritariamente no município de Almada. O modo rodoviário, que serve maioritariamente o município de Lisboa, é operado pela ‘Companhia de Carris de Ferro de Lisboa’ (Carris). A ‘Carris’, para além de uma vasta rede de autocarros, também possui algumas carreiras de elétricos a operar

Marquês de Pombal, onde se pode encontrar o metropolitano e o autocarro; e a interface de Entrecampos, onde se pode aceder ao metropolitano, ao comboio e ao autocarro. As principais interfaces multimodais, localizadas na AML Sul, acolhem um menor número diário de passageiros, comparativamente às da AML Norte: sendo esta situação justificada pelo facto desta área territorial da AML não possuir um número tão elevado de residentes, nem de postos de trabalho (tal como já foi anteriormente mencionado).

3.3.1. DESAFIOS E INICIATIVAS LANÇADAS

O padrão de mobilidade da Área Metropolitana de Lisboa caracteriza-se pela forte utilização do veículo individual motorizado, em detrimento do transporte coletivo que apresenta algumas fragilidades, conforme o ‘Plano de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável da Área Metropolitana de Lisboa’ (PAMUS-AML), tais como: situações de fraca articulação entre diferentes modos, incluindo a inexistência do rodoviário em algumas interfaces ferroviárias; a inadaptação da oferta de transportes coletivos às necessidades da população, em algumas áreas do território metropolitano; fracas condições de acessibilidade destinada a pessoas com mobilidade condicionada; e debilidade na informação ao público, incluído a atribuída em tempo real (AML, 2016).

A venda de um elevado número de títulos, encarecendo o valor da viagem para quem necessite de realizar transbordo entre os modais, e o facto das tarifas intermodais não abrangerem determinados operadores privados consistem noutras fragilidades do sistema de transportes apontados pelo ‘PAMUS-AML’ (AML, 2016).

O ‘PAMUS-AML’, publicado em 2016, nasceu da “(...) *necessidade de elaborar uma estratégia de intervenção coerente à escala metropolitana para o período de vigência do próximo Quadro Comunitário de Apoio, enquadrando os projetos dos dezoito municípios no domínio da mobilidade urbana sustentável (...).*” (AML, 2016, p. 9). Apesar de Portugal consistir no único país sul europeu cuja legislação não obriga à elaboração de ‘Planos de Mobilidade Urbana Sustentável’ (Da Silva, 2018), a produção do ‘PAMUS-AML’ consistiu numa importante iniciativa na promoção de padrões de mobilidade mais sustentáveis (AML, 2016). A sua elaboração buscou o recebimento de

apoio financeiro europeu para concretizar as suas ações direcionadas nesse sentido, mais concretamente enquadradas na prioridade de investimento 4.5 do ‘Portugal 2020’⁴: *“Promoção de estratégias de baixo teor de carbono para todos os tipos de territórios, nomeadamente as zonas urbanas multimodais sustentáveis e medidas de adaptação relevantes para a atenuar.”* (AML, 2016, p. 9).

Os objetivos gerais do ‘PAMUS-AML’, que se procuram ser alcançados num período de 10 anos, direcionam-se em grande medida para a melhoria do serviço de transporte coletivo, como meio de adquirir uma maior sustentabilidade nas deslocações praticadas no território metropolitano: incluindo através da criação de condições que reforcem a adesão aos transportes coletivos nos movimentos quotidianos, em detrimento do uso do veículo individual motorizado (AML, 2016). A promoção da equidade social e da coesão do território metropolitano também se apresentam como uma preocupação, na medida em que os objetivos gerais passam também por promover o desenvolvimento de uma oferta de um serviço de transportes coletivos que se adeque às necessidades da população (AML, 2016).

Com base nesses objetivos gerais, o ‘PAMUS-AML’ definiu eixos estratégicos sendo que muitos deles, direcionados para o sistema de transportes coletivos, consistem: na adequação da oferta de transportes coletivos às necessidades de mobilidade da população, incluindo através da implementação de corredores dedicados aos transportes coletivos, em áreas de elevada procura, e de serviços de transporte articulado com a rede já existente; do reforço da intermodalidade do seu sistema de transportes, incluindo através da construção e também da requalificação de interfaces e do reforço da integração tarifária; da modernização da rede ferroviária, incluindo a melhoria da eficiência do modo de transporte e a resolução das fragilidades existentes em algumas das suas infraestruturas; e da implementação de medidas de gestão de mobilidade, incluindo a adoção de campanhas de sensibilização para o uso dos transportes coletivos (AML, 2016).

⁴ O ‘Portugal 2020’ consiste no “(...) *Acordo de Parceria adotado entre Portugal e a Comissão, que reúne a atuação dos cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (...) no qual se definem os princípios de programação que consagram a política de desenvolvimento económico, social e territorial para promover, em Portugal, entre 2014 e 2020.*” (Portugal 2020, 2020).

Em abril do ano de 2019 foi lançada uma nova iniciativa que impulsionou uma maior procura pelos transportes coletivos na AML: a implementação de um novo sistema tarifário, ao nível metropolitano (cujo financiamento é analisado no capítulo 4). Esta medida baseia-se na implementação de um ‘Passe Único’, sendo ele intermodal e com validade mensal, direcionado para todos os operadores incorporados na AML – quer de natureza pública, quer de natureza privada – e cujo valor cobrado aos seus utentes é expressivamente mais baixo – comparativamente ao praticado até à data da sua implementação –, segundo o ‘Edital N.º 14/CML/2019’ (Conselho Metropolitano de Lisboa, 2019 a).

Conforme é referido no ‘Edital N.º 14/CML/2019’, *“Com esta medida, pretende-se apoiar as famílias, promovendo a universalidade e acessibilidade dos serviços públicos de transporte de passageiros e fomentando a coesão económica e social, a articulação intermodal entre todos os Operadores, bem como a simplificação tarifária neste território; (...) Pretende-se, do mesmo modo, alterar os padrões de mobilidade da população da área metropolitana de Lisboa, tendo como objetivo combater as externalidades negativas associadas à mobilidade, nomeadamente o congestionamento, a emissão de gases de efeito de estufa, a poluição atmosférica, o ruído, o consumo de energia e a exclusão social.”* (Conselho Metropolitano de Lisboa, 2019 a). Desta iniciativa resultou a migração de um maior número de utentes para o sistema de transportes coletivos da AML, tal como é apresentado ainda neste capítulo.

No entanto, como Carlos Humberto de Carvalho – Primeiro-Secretário da ‘AML’ – referiu na sessão de lançamento do ‘Concurso Internacional para Aquisição do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na Área Metropolitana de Lisboa’ realizada a fevereiro de 2020, esta medida *“Desenhou uma solução extremamente importante, positiva, mas também incompleta e ainda insuficiente (...) O problema principal (...) é a oferta, apesar de alguns reforços pontuais, mas importantes que, entretanto, têm sido concretizados, é necessário continuar a intervir.”* (ADFERSIT, 2020 b).

Neste contexto, a AML lançou este referido concurso público direcionado para o serviço de transporte rodoviário de passageiros, inserido no território metropolitano: será investido um valor de cerca de 1,2 mil milhões de euros e o objetivo consiste em

reforçar a oferta do serviço de transporte – mais especificamente, em cerca de 40% comparativamente à existente anteriormente à situação pandémica de Covid-19 – e da melhoria da sua qualidade, através da renovação de veículos e da melhoria de serviços tecnológicos de informação ao público (AML, 2020). Conforme referiu Fernando Medina – Presidente da ‘AML’ –, os veículos estarão “(...) *todos integrados numa marca única, rede única, sistema de informação único, que se junta ao passe único, o Navegante Metropolitano*” (Câmara Municipal de Almada, 2020).

A nova rede de transportes, reforçada com novas linhas, dividir-se-á em quatro lotes – dois localizados na AML Norte e dois localizados na AML Sul, como se pode verificar na figura seguinte (Figura 15) –, em que cada um será adjudicado a um único operador (ADFERSIT, 2020 a). Os serviços rodoviários municipais de Lisboa, de Cascais e do Barreiro manterão as suas operações atuais, não sendo abrangidos pelos referidos lotes (ADFERSIT, 2020 a). Conforme o ‘Anúncio de procedimento n.º 1735/2020 de 17 de fevereiro’, o critério de adjudicação incidirá sobre quem apresentar a melhor relação entre o preço e a qualidade da frota na proposta (Anúncio de procedimento n.º 1735/2020).

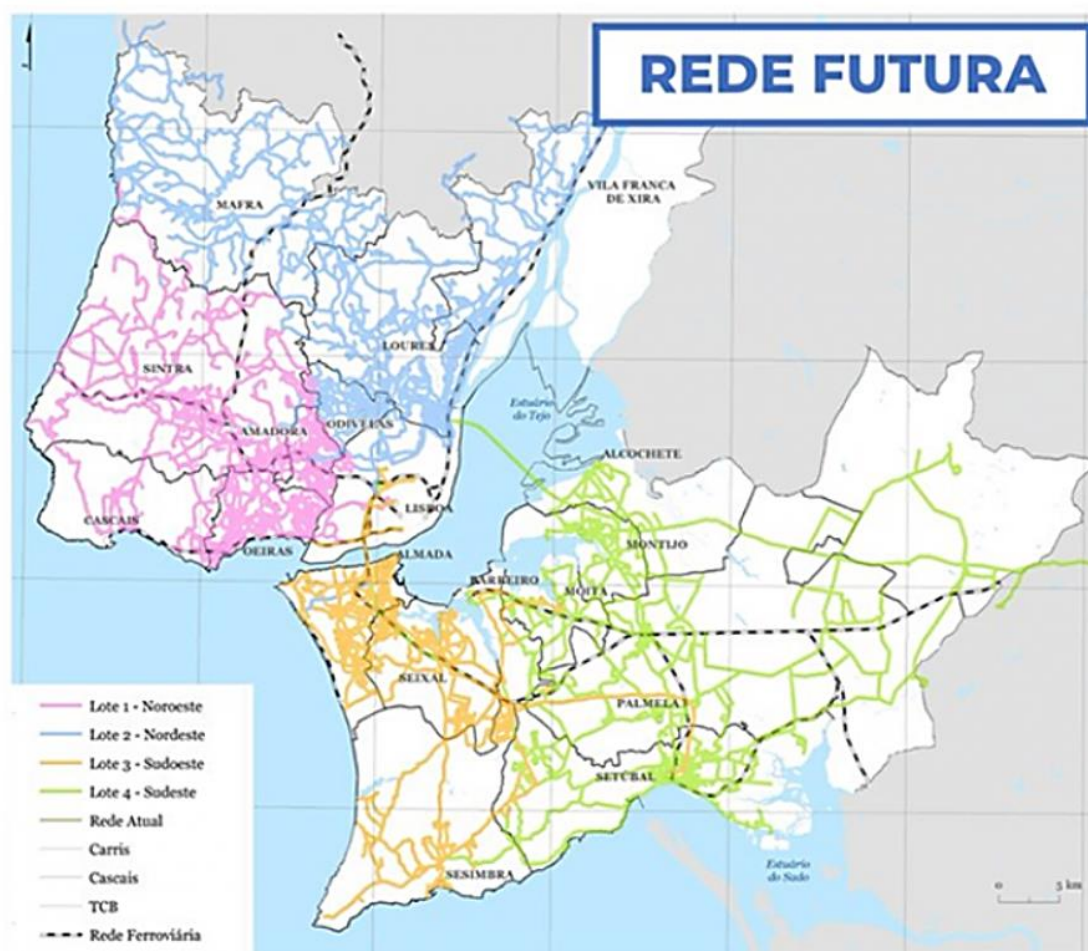


Figura 15 – Distribuição dos lotes na futura rede de transportes coletivos

Fonte: ADFERSIT, 2020 a

“No total, o conjunto dos lotes envolverá o pagamento aos operadores de cerca de 177 M€/ano, valor que poderá sofrer alguma variação em resultado dos preços que os concorrentes venham a apresentar nas suas propostas e, no decorrer dos contratos, devido às medidas de ajustamento da oferta que vierem a ser adotadas, da atualização anual dos preços do VK⁵ e das bonificações e penalizações previstas no Caderno de Encargos.” (ADFERSIT, 2020 a). Esta iniciativa, com previsão de entrar em ação em 2021 e cujos contratos terão uma duração de sete anos (ADFERSIT, 2020 a), deverá contribuir para uma maior adesão aos transportes coletivos na Área Metropolitana de Lisboa (AML, 2020).

⁵ ‘VK = veículos x quilómetros’, conforme a ‘Resolução do Conselho de Ministros n.º 102-A/2002 de 22 Julho’.

3.3.2. EVOLUÇÃO DA PROCURA ANTERIORMENTE À ADEÇÃO AO NOVO 'PASSE ÚNICO'

Através da observação da figura seguinte (Figura 16) constata-se a redução na procura, por parte dos utilizadores dos transportes coletivos – no período entre 2010 e 2016 –, em vários operadores da AML. Estes operadores apresentam uma elevada importância para o território metropolitano, na medida em que efetuam ligações entre o município de Lisboa e os municípios periféricos – ligações estas cruciais para a prática de deslocações intermunicipais –, como já foi anteriormente analisado.

Tal como demonstra a figura, os operadores que efetuam a ligação entre a AML Norte e a AML Sul – o operador ferroviário 'Fertagus' e os operadores fluviais 'Soflusa' e 'Transtejo' – sofreram uma redução na procura, entre 2010 e 2016. Esta situação ocorreu enquanto o tráfego rodoviário na 'Ponte 25 de Abril' e na 'Ponte Vasco da Gama' (infraestruturas que ligam, igualmente, a AML Norte e a AML Sul) sofreu um aumento circunstancial – designadamente entre 2013 e 2016 –, como foi anteriormente analisado.

Denotou-se, ainda, uma redução generalizada na procura, entre 2010 e 2016, pelo operador ferroviário 'Comboios de Portugal', que liga vários municípios da AML. Também os operadores 'Metropolitano de Lisboa' e 'Companhia de Carris de Ferro de Lisboa' – que praticam viagens maioritariamente no município de Lisboa – foram vítimas de uma redução de utilizadores. Embora a procura pelo operador 'Metropolitano de Lisboa' tenha demonstrado uma subida no período entre 2013 e 2016, esta foi pouco expressiva. O mesmo se verificou com o operador ferroviário 'Metro Transportes do Sul' – que atua exclusivamente na AML Sul – que, embora tenha sido o único (entre os operadores representados) a exibir uma subida na sua procura no período de 2010 a 2016, esta foi muito reduzida.

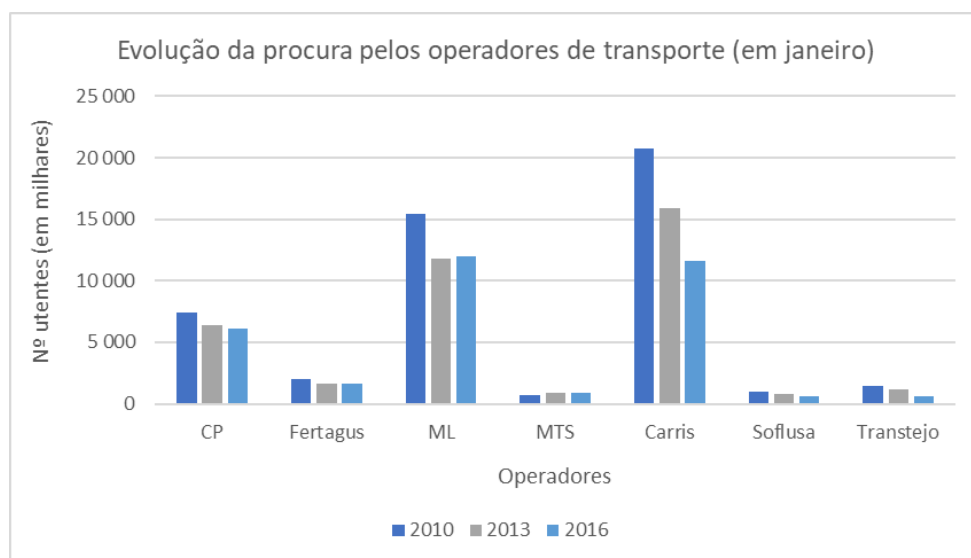


Figura 16 – Evolução da procura pelos operadores de transporte no mês de janeiro de 2010, 2013 e 2016

Fonte: Autora

Fonte de dados: AML, 2020

O facto de o metropolitano ser um modo de transporte com uma frequência superior à dos restantes modos de transporte coletivo e a circular numa infraestrutura própria – e, por isso, sem contacto com o tráfego rodoviário – acaba por ser um modo atrativo para muitos utilizadores. No entanto, o aumento da procura por estes modos de transporte – designadamente pelos operadores ‘Metropolitano de Lisboa’ e ‘Metro Transportes do Sul’ – foi muito reduzido. O modo metropolitano é, muitas vezes, utilizado como um complemento das deslocações pendulares intermunicipais, desta forma, uma vez que vários operadores sofreram uma redução na sua procura, este modo acabou por ser também afetado (não sendo, por isso, de espantar a forte quebra na procura ocorrida, entre 2010 e 2013, no operador ‘Metropolitano de Lisboa’).

3.3.3. CONTRIBUTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO ‘PASSE ÚNICO’ NA PROCURA

O novo sistema tarifário, em vigor desde o dia 1 de abril de 2019, conta com duas modalidades de passe: um metropolitano – designado por ‘Navegante

Metropolitano’ –, destinado a deslocações intermunicipais; e 18 municipais (um para cada município integrante da AML) – designado por ‘Navegante Municipal’ –, destinados a deslocações intramunicipais, segundo o ‘Regulamento Metropolitano das Regras Gerais para a Implementação do Sistema Tarifário na Área Metropolitana de Lisboa’ do ‘Edital N.º 14/CML/2019’ (Conselho Metropolitano de Lisboa, 2019 a). Relativamente à abrangência geográfica, *“O Passe Metropolitano é aceite como título de transporte válido para qualquer deslocação em serviços dentro do território da área metropolitana de Lisboa e de qualquer dos 18 municípios que a compõem e nas respetivas zonas de fronteira identificadas pela AML, realizada por qualquer Operador que nela opere.”* (Regulamento n.º 278-A/2019) e *“O Passe Municipal é aceite como título de transporte válido para qualquer deslocação na área do território do respetivo Município e nas respetivas zonas de fronteira, realizada por qualquer Operador que aí opere (...).”* (Regulamento n.º 278-A/2019).

Dentro do ‘Navegante Metropolitano’ existem, ainda, algumas variantes: o ‘Navegante 12’, em que o seu público-alvo – as crianças com idade até aos 12 anos, inclusive – utiliza os serviços de transporte de forma totalmente gratuita; o ‘Navegante +65’, em que o seu público-alvo – os cidadãos com uma idade superior a 65 anos, assim como os reformados e os pensionistas – utiliza os serviços de transporte com um valor tarifário inferior ao estipulado para a generalidade dos utentes; o ‘Navegante Família’ – que também se encontra incluso no ‘Navegante Municipal’ –, em que o valor tarifário máximo a pagar é direcionado apenas para dois elementos que constituem o agregado familiar, sendo gratuito para os restantes (Regulamento n.º 278-A/2019). Ainda se encontram inclusos, em ambos os passes – metropolitano e municipal –, descontos adicionais para determinados grupos da população – estudantes que beneficiem do apoio da Ação Social, por exemplo – (Regulamento n.º 278-A/2019).

A implementação do novo ‘Passe Único’ veio simplificar o sistema de passes existente até à data, que contava com milhares de combinações – que permitiam usufruir de dois ou mais operadores por um valor tarifário relativamente mais baixo –, e atrair um maior número de utilizadores de serviços de transportes coletivos. Esta situação refletiu-se no crescimento ocorrido em praticamente todos os meses,

comparativamente aos meses homólogos do ano anterior, como se pode verificar nas três figuras apresentadas de seguida⁶.

Os novos passes ‘Navegante’ constituem a maior classe de passes vendidos na Área Metropolitana de Lisboa, sendo o ‘Navegante Metropolitano’, tal como se pode verificar na figura seguinte (Figura 17), o mais requerido (representando mais de 50%). Esta situação não é de espantar, uma vez que uma grande fatia da população metropolitana efetua viagens diárias intermunicipais. O ‘Navegante Municipal’, embora em menor número, também apresenta um peso relativo nos passes vendidos (exibindo uma proporção superior a 12%, em todos os meses). O ‘Navegante +65’ tem uma representação muito semelhante ao do ‘Navegante Municipal’, situação esta que espelha o peso circunstancial que a população da faixa etária idosa tem na AML.

O ‘Navegante Família’ só entrou em vigor no mês de agosto de 2019 e, embora o seu peso comparativamente aos restantes passes seja fraco (não superando os 4%), apresentou um acréscimo ao longo do período representado. Já o ‘Navegante 12’, embora sem qualquer custo para os seus utilizadores, demonstrou um decréscimo no seu carregamento ao longo dos meses apresentados (exibindo um carregamento superior a 29 000 passes em abril de 2019 e não atingindo os 4000 em março de 2020).

O ‘Navegante 7 dias’ representa um passe provisório, de abrangência metropolitana, com um custo circunstancialmente reduzido e que apenas foi disponibilizado para o mês de abril de 2019 (Metropolitano de Lisboa, 2019). Este foi disponibilizado para os utilizadores que detinham um passe de 30 dias já carregado, anteriormente à implementação do novo ‘Passe Único’, e que terminasse no decurso do mês de abril (Metropolitano de Lisboa, 2019). Desta forma, estes utilizadores poderiam usufruir do novo sistema tarifário do ‘Passe Navegante’, num curto período de tempo, sem ter de, para isso, carregar um passe mensal com um custo mais elevado. O seu peso, comparativamente às restantes modalidades de passe, foi baixo, pouco ultrapassando os 10%.

Com o acréscimo sofrido no número de passes ‘Navegante’ carregados ao longo dos meses, no período representado, o carregamento de outras modalidades de

⁶ Estas figuras foram adquiridas no âmbito da informação cedida pela entidade ‘AML’.

passse – como os passes próprios, que se destinam a viagens de um único operador – foi diminuindo, tendo apresentado um peso de 12% em abril de 2019 e, em março de 2020, de apenas 5%.

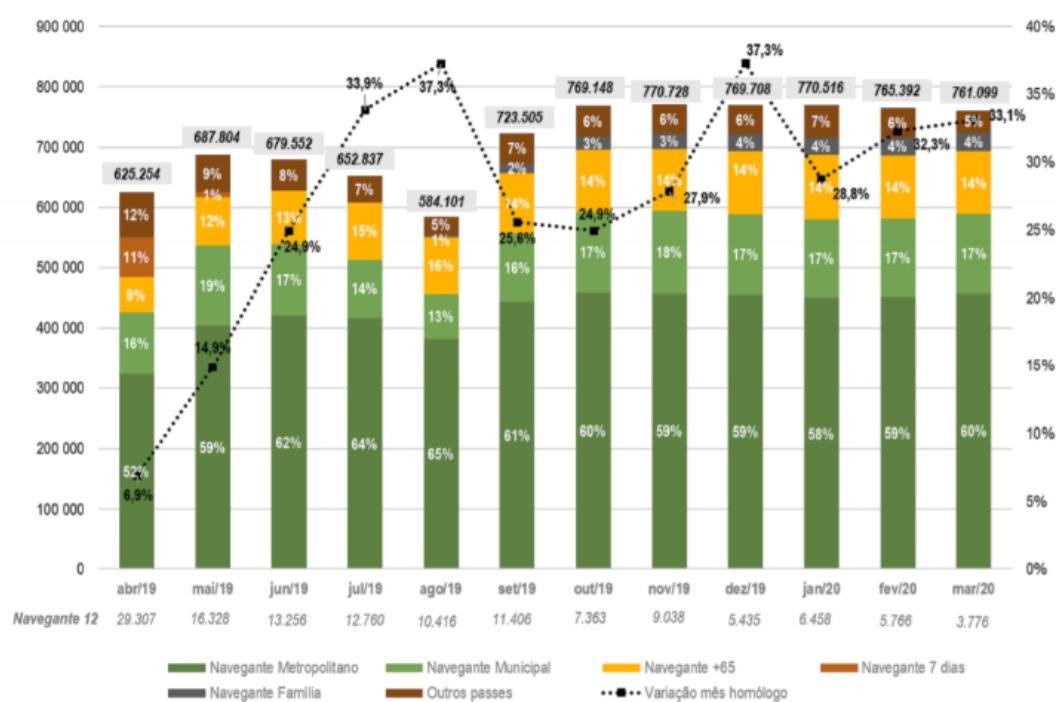


Figura 17 – Evolução da venda de passes, de abril de 2019 a março de 2020 (dados provisórios)

Fonte: AML, s.d.

Como se pode verificar na figura que se segue (Figura 18), o número de passageiros nos transportes coletivos da AML também cresceu na grande maioria dos meses, comparativamente aos meses homólogos do ano anterior. Este crescimento foi possível graças ao forte contributo dos passageiros que utilizam o passe nas suas deslocações, uma vez que os utilizadores de bilhete ocasional expressaram uma constante descida. Esta descida na compra de bilhetes ocasionais não é de espantar, uma vez que o novo sistema tarifário se direccionou para a redução do custo do passe, mas não do valor do bilhete ocasional. Deste modo, muitos dos utilizadores de transporte coletivo, perante um passe com um custo muito reduzido – comparativamente ao praticado antes da implementação do novo sistema tarifário –,

observaram uma maior vantagem na sua aquisição, mesmo que para uma reduzida utilização mensal.

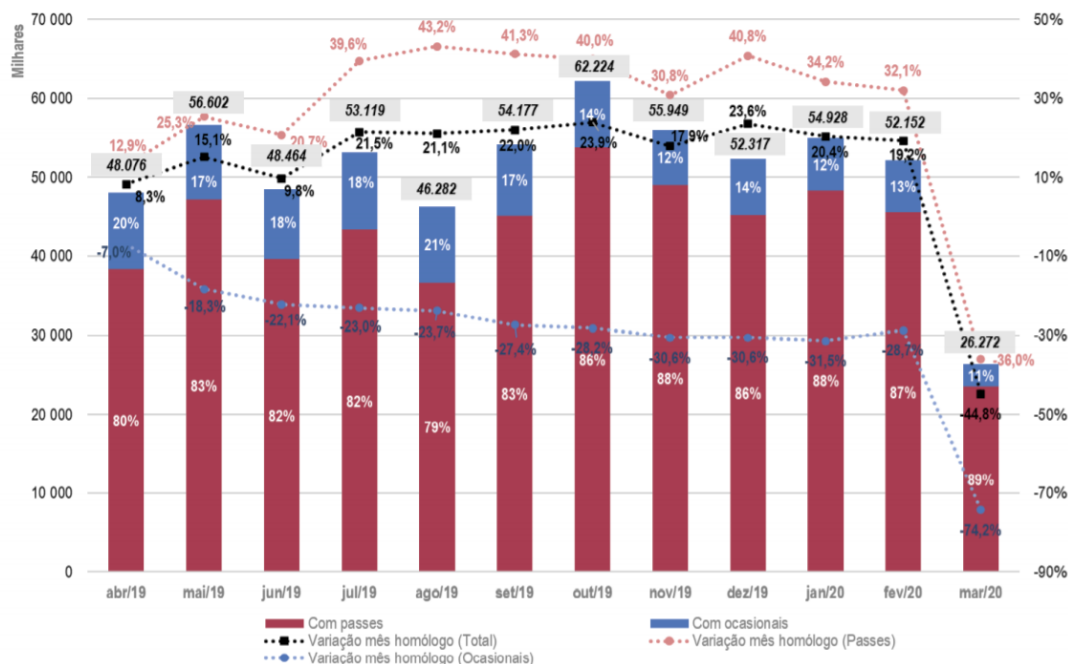


Figura 18 – Evolução dos passageiros transportados, de abril de 2019 a março de 2020 (dados provisórios)

Fonte: AML, s.d.

Relativamente aos modos de transporte coletivo da AML, segundo a figura que se segue (Figura 19), o rodoviário é o que tem um maior peso – superior a 45% do total, em todos os meses representados – quanto ao número de utilizadores. O facto de circularem vários operadores rodoviários na AML reflete a sua supremacia perante os restantes modos. O modo ferroviário – que, entre todos os modos, foi o que expressou um maior aumento face aos meses homólogos do ano anterior – e o metropolitano, embora ambos com um peso na utilização inferior ao do modo rodoviário, também apresentam um peso circunstancial que ronda os 20% e os 30%, respetivamente. Por fim, o modo fluvial é aquele que demonstra uma menor utilização por parte dos utilizadores do serviço de transportes coletivo, cujo peso nunca ultrapassa os 3% do total em nenhum dos meses representados.

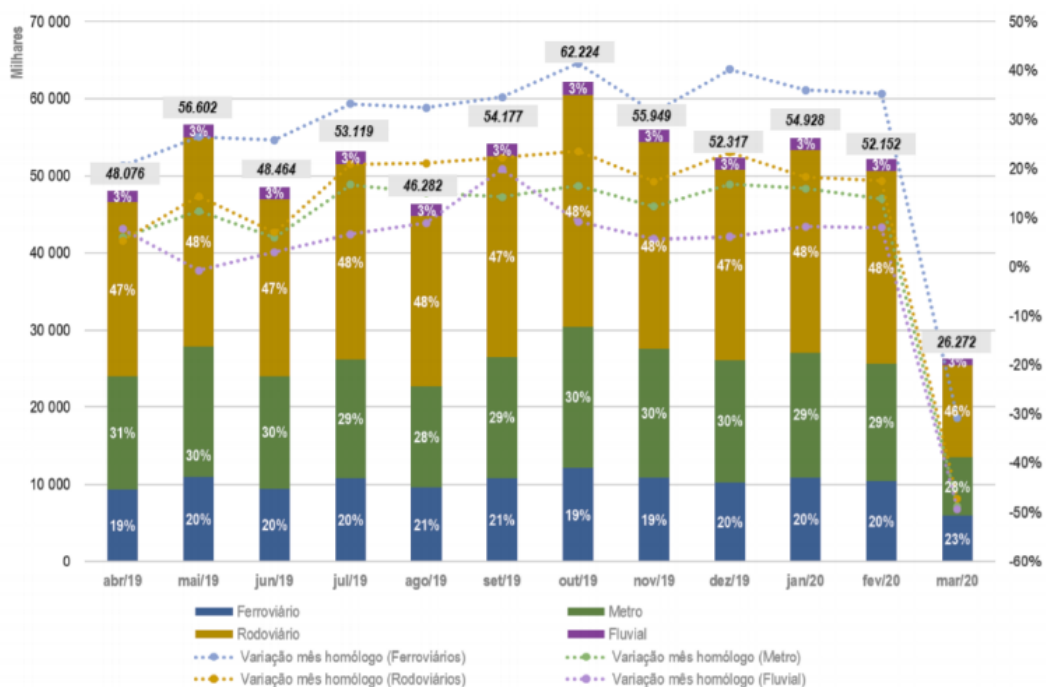


Figura 19 – Evolução dos passageiros transportados por modo de transporte, de abril de 2019 a março de 2020 (dados provisórios)

Fonte: AML, s.d.

Como se pode verificar nas duas últimas figuras anteriormente apresentadas, o mês de março de 2020 é o único mês, entre os meses representados, em que se verifica uma forte descida no número de passageiros transportados: tanto no número de utilizadores de passes como no número de utilizadores de bilhetes ocasionais. Esta situação resulta do decreto do Estado de Emergência proveniente da pandemia de Covid-19: a validação do passe, assim como a venda de bilhetes, deixou de ser obrigatória a partir do dia 16 de março de 2020 até ao mês de maio do mesmo ano, não havendo, portanto, registo de todos os passageiros transportados no mês de março. Além disso, também o facto de muitos cidadãos se encontrarem em teletrabalho e de muitos, pelo receio de contágio, terem optado pelo uso do veículo individual nas deslocações em detrimento do uso dos transportes coletivos, influenciou esta forte descida. Esta situação originou um elevado decréscimo no número de passes vendidos e, consequentemente, nas suas receitas no mês seguinte – em abril, este decréscimo rondou os 91% – e mesmo após o levantamento do Estado

de Emergência – em maio, com um decréscimo de receitas estimado de entre 70 e 75% – (AML, s.d.⁷).

Após esta análise, é possível constatar o papel fundamental que a implementação do novo ‘Passe Único’ teve no aumento da aderência aos serviços de transportes coletivos da AML, ou seja, na adesão a uma mobilidade mais sustentável. O facto destes novos passes apresentarem valores tarifários económicos, e ainda associados a viagens mais abrangentes ao nível territorial e integradoras de vários modos de transporte, motivou muitos cidadãos a colocar de parte o uso recorrente do transporte individual.

⁷ Estes dados foram adquiridos no âmbito de informação cedida pela entidade ‘AML’.

CAPÍTULO 4: FINANCIAMENTO DO SISTEMA DE TRANSPORTES COLETIVOS

4.1. A IMPORTÂNCIA DO FINANCIAMENTO

Tarifas mais acessíveis possibilitam uma maior adesão de cidadãos com menores recursos económicos, enquanto a qualidade da oferta dos transportes coletivos atrai aqueles que possuem maiores recursos (AFD & MEDDE, 2017). E para tornar um sistema de transportes coletivos atrativo, de modo a captar um maior número de utentes e beneficiar determinados grupos da sociedade, são necessários esforços financeiros que o superiorizem. Os custos, aos quais o financiamento permite responder, não se baseiam apenas nos internos ao próprio sistema, mas também nos externos: quando os custos são comparados, os benefícios do transporte coletivo, assim como os custos das externalidades provenientes do transporte individual, são facilmente esquecidos (Da Silva, 2018).

No contexto português, onde se denota uma escassez de financiamento do sistema de transportes coletivos e onde a mudança dos padrões de mobilidade, visando a redução das emissões de Gases com Efeito de Estufa provocadas pelos transportes, é algo que o país pretende alcançar (Despacho n.º 1234-A/2019), a aquisição de financiamento que permita adotar uma mobilidade sustentável torna-se indispensável. Focando no contexto metropolitano, que se apresenta como o território de estudo da dissertação, neste tem sido atribuído um enfoque ao investimento no sistema transportes coletivos para o alcance de uma mobilidade mais sustentável, de acordo com o 'Plano de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável da Área Metropolitana de Lisboa' (AML, 2016). Percebeu-se que, ao longo dos anos, os investimentos realizados nas condições de deslocação individual motorizada incentivaram a uma maior utilização do transporte individual, em detrimento dos transportes coletivos (AML, 2016). E é nesse contexto que a captação de financiamento, de modo a ser canalizada para a melhoria e/ou desenvolvimento do sistema de transportes coletivos metropolitano, representa algo crucial para reverter esta situação.

4.1.1. BENEFICIÁRIOS DIRETOS E INDIRETOS

As deslocações de pessoas, e também de bens, constitui uma necessidade crucial da sociedade e o transporte é o meio que permite a concretização desses movimentos (N. Costa, 2007). Focando nos transportes coletivos, existem vários grupos na sociedade que beneficiam do seu serviço: uns de forma direta e outros de forma indireta – usufruindo não só de benefícios reais, mas também de benefícios financeiros – (Council of Europe, 1999), tal como expressa a figura seguinte (Figura 20).

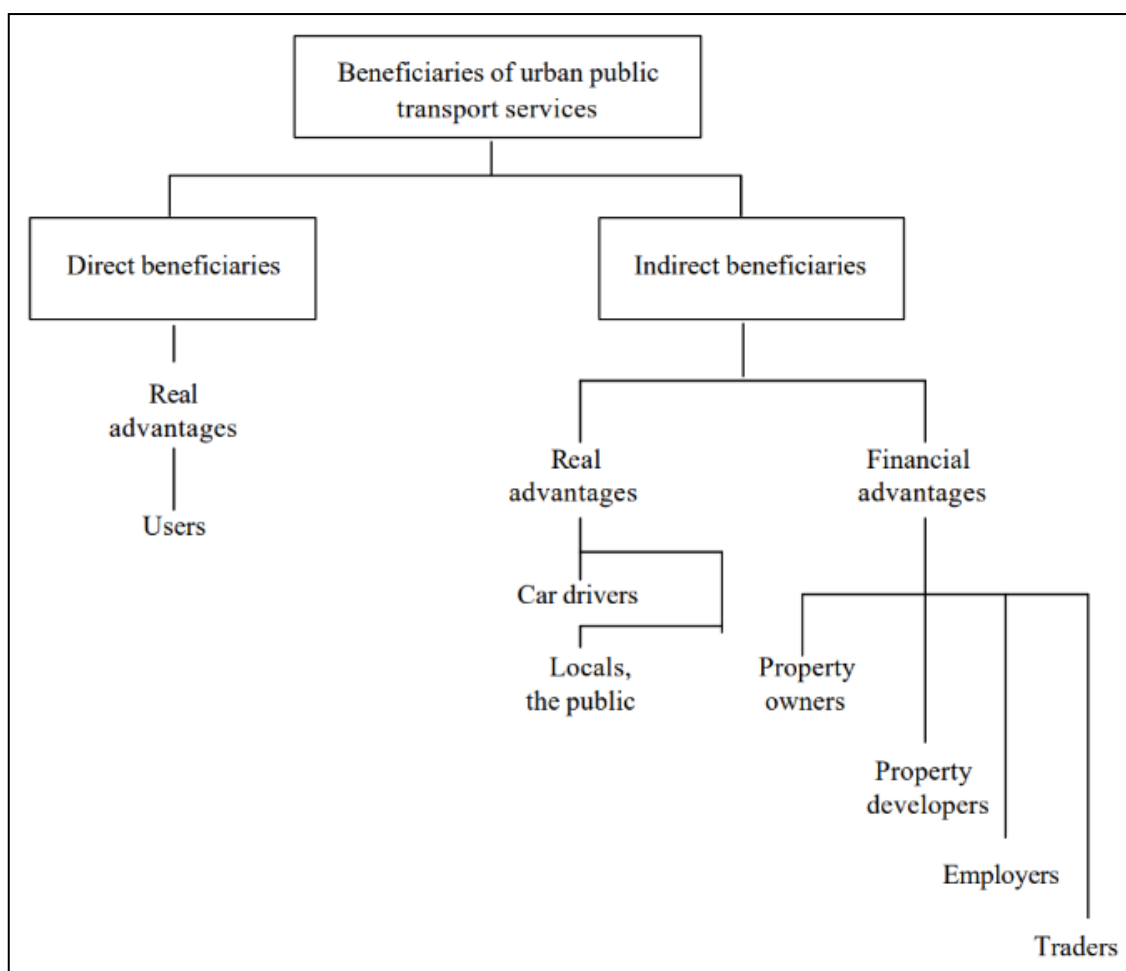


Figura 20 – Beneficiários do serviço de transporte coletivo

Fonte: Council of Europe, 1999

Os utentes dos transportes coletivos representam o beneficiário direto, na medida em que, mediante o pagamento tarifário da viagem que pretendem efetuar, usufruem do seu serviço (Council of Europe, 1999). Nem todos os cidadãos têm, na sua

posse, um veículo individual e nem fácil acesso a ele e, nesse sentido, o usufruto do serviço do transporte coletivo torna-se crucial para responder às suas necessidades de deslocação.

Os beneficiários indiretos abrangem os grupos da sociedade que, embora não sejam os seus utilizadores, beneficiam das vantagens que os transportes coletivos providenciam (AFD & MEDDE, 2017). Os condutores dos veículos individuais, nomeadamente dos automóveis, representam parte dos beneficiários indiretos. O facto de um transporte coletivo ser capaz de absorver um largo número de utilizadores, que o usam em detrimento do transporte individual, faz com que os automobilistas em circulação representem um dos grupos que beneficia indiretamente: na medida em que esta situação acaba por promover um menor nível de congestionamento nas estradas, facilitando assim as suas deslocações (Council of Europe, 1999).

Os habitantes de um determinado meio – designadamente os que residem perto das vias de tráfego –, ainda que não sejam utilizadores dos transportes coletivos, representam outro beneficiário indireto: uma vez que o veículo coletivo se torna menos agressivo ao ambiente, se for comparado aos inúmeros veículos individuais que seriam precisos em sua substituição, este acaba por estimular uma melhor qualidade de vida local (Council of Europe, 1999). Pois é certo que quem reside perto de vias de tráfego, intensamente utilizadas por veículos, acaba por estar mais exposto às constantes emissões de poluentes expelidas e ao ruído por eles produzido.

Considerando as vantagens financeiras, existem também beneficiários indiretos do serviço de transporte coletivo: os proprietários de imóveis; os promotores imobiliários; os comerciantes; e os empregadores. Relativamente aos proprietários de imóveis e aos promotores imobiliários, estes lucram com os imóveis localizados em áreas servidas por transportes coletivos, uma vez que melhores serviços de transporte aumentam o valor dos imóveis, o que, por sua vez, se torna financeiramente vantajoso para quem os transaciona (Council of Europe, 1999).

Os comerciantes, ao possuírem atividades localizadas em áreas servidas por transportes coletivos, tornam-nas mais acessíveis aos potenciais clientes (AFD & MEDDE, 2017), o que, conseqüentemente, estimula um aumento no volume de vendas

(Council of Europe, 1999). Tal como os comerciantes, também os empregadores que possuem as suas empresas em zonas servidas por transportes coletivos, tornam-nas mais acessíveis aos seus trabalhadores e, conseqüentemente, o valor dos custos que seria despendido para o seu transporte é menor (Council of Europe, 1999).

4.1.2. CUSTOS INTERNOS E EXTERNOS

Um sistema de transportes coletivos, por mais benefícios que possa trazer à sociedade, apresenta custos resultantes da sua atividade. Estes, na sua generalidade, são percecionados de diferente forma pelo utente, pelo operador, pela administração pública e pela sociedade como um todo (N. Costa, 2007). É possível distinguir os custos internos, que são constatados e financeiramente respondidos pelos seus utentes, operadores e administração pública, dos custos externos, que são impostos a terceiros, de forma indireta, e sem qualquer pagamento ou compensação (N. Costa, 2007).

Os custos internos consistem no valor dos recursos necessários para a realização da deslocação e são suportados pelos que nela participam: no caso do utente do transporte coletivo, o seu custo baseia-se no valor tarifário que este paga para o usufruto da viagem; na situação do operador, os custos incluem os investimentos efetuados em infraestruturas, equipamentos e instalações, as despesas com os recursos energéticos, com as manutenções, com os impostos e com os direitos de utilização de infraestruturas; no caso da administração pública, os custos abrangem os investimentos em infraestruturas, as despesas no funcionamento dos órgãos que regulam o setor e na comparticipação financeira das operações das empresas (N. Costa, 2007).

Os custos internos podem ser distinguidos em custos de operação – que podem ser desdobrados em custos fixos e custos variáveis – e custos de investimentos (N. Costa, 2007). Os custos de operação, que variam consoante o modo de transporte, dizem respeito à execução das operações, sendo neles incluídas as despesas com os recursos energéticos, com as manutenções, com os seguros, com o aluguer de instalações e com as taxas de utilização das infraestruturas (N. Costa, 2007). Os custos de operação fixos não sofrem alterações com as oscilações na atividade produtiva,

sendo deles exemplos: as despesas com os seguros e com o aluguer de instalações (N. Costa, 2007). Já os custos de operação variáveis variam conforme as oscilações da produção, como são exemplos: os gastos com os recursos energéticos, com as manutenções e com as taxas de utilização de determinadas infraestruturas (N. Costa, 2007). Ainda nos custos internos e entrando nos custos de investimento, estes podem derivar da necessidade de adaptação das condições da atividade produtiva à alteração da procura: como, por exemplo, através da aquisição de infraestruturas, de equipamentos e de instalações (N. Costa, 2007).

Os custos externos representam o *“Custo para a sociedade dos impactes gerados pelo sistema de transportes e que são suportados por todos os cidadãos que não só o cliente/utilizador.”* (IMTT, 2011, p. 5). Estes abrangem os custos decorrentes do congestionamento, das emissões de poluentes, do ruído e da sinistralidade (IMTT, 2011, p. 5). Os custos de congestionamento, causados pelo excessivo número de veículos numa via, afetam os seus utentes, traduzindo-se no aumento do tempo despendido no percurso e em maiores consumos de combustível (N. Costa, 2007). As emissões de poluentes, por parte dos veículos, também se traduzem em custos para a sociedade, como o surgimento de doenças respiratórias e até a mortalidade (N. Costa, 2007). Os custos ambientais, através do ruído praticado pelos veículos, podem refletir-se em danos psicológicos (N. Costa, 2007). Os custos de sinistralidade podem refletir-se sob várias formas, encontrando-se entre eles: os gastos económicos com a saúde e com os bens materiais danificados e as complicações psicológicas e emocionais causadas pela fatalidade, da qual pode resultar a perda de vidas humanas (Maibach, 2008).

Segundo um estudo divulgado pela *‘European Public Health Alliance’* relativo aos custos da má qualidade do ar sobre a saúde dos cidadãos europeus, estes englobam os valores monetários com as mortes prematuras, os dias de trabalho despendidos e os tratamentos médicos, assim como outros gastos com a saúde (EPHA, 2020). Ao nível nacional, a cidade de Lisboa apresenta os mais elevados custos para a sua população, resultantes da poluição do ar – exibindo um gasto anual estimado em 636 milhões de euros – (ZERO, 2020 b). Segundo Francisco Ferreira – presidente da *‘ZERO-Associação Sistema Terrestre Sustentável’* –, *“(...) as políticas e medidas para*

reduzir a poluição atmosférica em Lisboa são urgentes e têm que ser implementadas muito mais rapidamente para que possamos reduzir os enormes custos com saúde (...).” (ZERO, 2020 b).

4.2. ATORES E FONTES DE FINANCIAMENTO

O financiamento do setor dos transportes coletivos é conseguido por via de receitas diretas e indiretas, conforme é verificável na figura seguinte (Figura 21). As receitas diretas são possíveis graças ao pagamento, por parte dos utilizadores do serviço, do valor tarifário estipulado, tendo estas o objetivo de cobrir o maior volume possível de custos inerentes ao setor (Council of Europe, 1999). No entanto, por vezes o valor das receitas tarifárias não é suficiente para dar resposta à totalidade dos custos, tendo como uma das justificações para tal: a pretensão da implementação, por parte das autoridades públicas, de valores tarifários mais económicos, de modo a promover esta forma de mobilidade e, em simultâneo, permitir o acesso à população com menor poder de compra (Council of Europe, 1999).

Por este motivo, o poder público representa um dos maiores responsáveis pelo financiamento do setor dos transportes coletivos (AFD & MEDDE, 2017). No âmbito das receitas indiretas, providenciadas pelo poder público, estas podem advir: de compensações financeiras às operadoras pelo cumprimento da obrigação de serviço público, uma vez que este tipo de serviço acaba por não ser lucrativo; e da atribuição de subsídios, que incluem a cobertura do défice, a qual pode ser efetuada por via direta – através do pagamento – ou indireta – através da cedência de instalações às operadoras e isenção de determinadas taxas ou impostos, por exemplo – (Council of Europe, 1999).

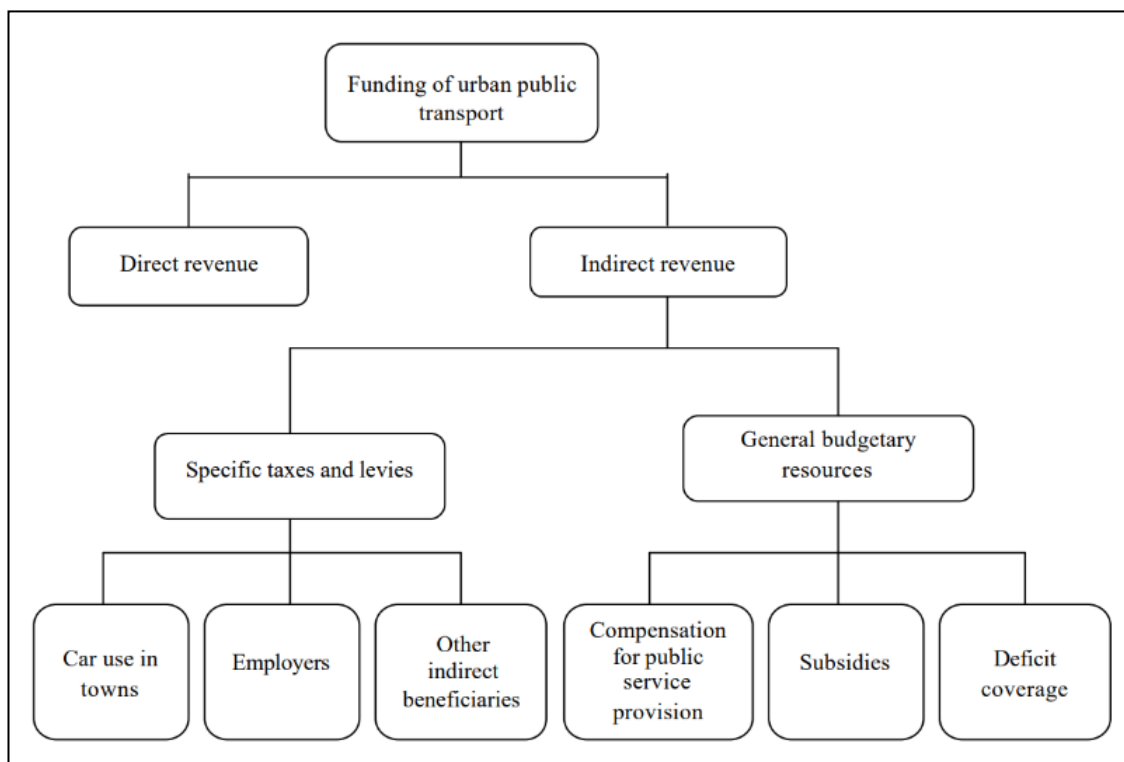


Figura 21 – Fontes de financiamento do transporte coletivo

Fonte: Council of Europe, 1999

O modelo de financiamento pode direcionar-se também para os beneficiários indiretos do serviço e, neste sentido, existe a angariação de capital por meio do lançamento de impostos e taxas específicas com o objetivo de financiar o setor dos transportes coletivos (Council of Europe, 1999), verificável em diferentes cidades do mundo (AFD & MEDDE, 2017).

Os utilizadores de veículos individuais motorizados que, como foi referido anteriormente, constituem um dos beneficiários indiretos do serviço dos transportes coletivos, podem contribuir para este, por meio de diferentes formas:

- Através do pagamento de impostos sobre a posse e utilização de veículos, incluindo sobre os combustíveis (AFD & MEDDE, 2017). O estado da Califórnia é um exemplo onde parte do imposto sobre os combustíveis é direcionado para o financiamento dos transportes coletivos (AFD & MEDDE, 2017);

- Através do pagamento de portagens que podem incidir na utilização de infraestruturas e no acesso a determinadas zonas (AFD & MEDDE, 2017). Londres e Milão são dois exemplos de cidades europeias onde foi implementada uma taxa de acesso ao centro da cidade e cuja parte das receitas se destina ao financiamento dos transportes coletivos (AFD & MEDDE, 2017);

- Através do pagamento pela utilização de lugares de estacionamento, tanto públicos como privados (AFD & MEDDE, 2017). Sidney, bem como outras cidades australianas, constitui um exemplo de aplicação de uma taxa sobre o estacionamento privado em áreas comerciais e cuja parte das receitas reverte a favor do financiamento dos transportes coletivos (AFD & MEDDE, 2017).

Também os empregadores, como foi referido anteriormente, constituem um dos beneficiários indiretos do serviço dos transportes coletivos e, por isso, podem contribuir para este, por meio de diferentes formas:

- Através do pagamento de uma taxa sobre a folha de pagamentos, que se encontra implementado em várias áreas metropolitanas francesas e em que parte das receitas é direcionada para o setor dos transportes coletivos (AFD & MEDDE, 2017);

- Através de um auxílio aos funcionários que pretendam recorrer aos transportes coletivos nas suas deslocações, por meio de apoio financeiro que cubra parte do valor do passe (AFD & MEDDE, 2017). Esta iniciativa, tal como a taxa sobre a folha de pagamentos, encontra-se implementada em várias áreas metropolitanas francesas (AFD & MEDDE, 2017).

Os comerciantes representam igualmente, como foi anteriormente referido, um dos grupos de beneficiários indiretos do serviço de transportes coletivos e, em consequência, podem também dar o seu contributo. Nos Estados Unidos da América é muito comum a aplicação de um imposto sobre as vendas – apenas sobre o valor das vendas realizadas aos consumidores finais –, que, por sua vez, é direcionado ao financiamento dos transportes coletivos (IDE, 2012).

Os promotores e os proprietários imobiliários, como foi referido anteriormente, representam também parte dos beneficiários indiretos do serviço dos transportes coletivos e, por isso, podem contribuir para este, com base na valorização imobiliária:

- Através do pagamento de uma taxa sobre as propriedades já existentes que, indiretamente, beneficiam do desenvolvimento do setor de transportes coletivos na sua zona (AFD & MEDDE, 2017). Dublin é um exemplo onde foi cobrada uma contribuição financeira na zona de criação de um novo projeto ligado aos transportes coletivos, de forma a auxiliar o seu financiamento (AFD & MEDDE, 2017);

- Através do pagamento de uma taxa sobre a construção de novos empreendimentos que, ao mesmo tempo, provocarão custos (por exemplo, no âmbito da rede viária e do saneamento) na zona onde se incorporarão (AFD & MEDDE, 2017). São Francisco é um exemplo de cidade onde esta taxa se encontra implementada – quer para empreendimentos residenciais, quer para não residenciais – e cuja parte das receitas reverte a favor do setor dos transportes coletivos (AFD & MEDDE, 2017).

Cabe a cada cidade estabelecer as fontes alternativas de financiamento do setor dos transportes coletivos, assim como o respetivo peso. As especificidades das cidades ao redor do mundo – cultura, sociedade e política distintas – acabam por interferir no modelo de financiamento adotado (AFD & MEDDE, 2017). Nesta perspetiva, ainda neste capítulo, são apresentadas diferentes formas de captação de financiamento, por parte de diferentes cidades, e os respetivos resultados.

No caso de Portugal, o poder público contribui fortemente para o setor dos transportes coletivos, através da atribuição de compensações financeiras que, conforme se pode verificar na figura seguinte (Figura 22), englobam as subvenções públicas, as compensações tarifárias e o transporte escolar (AMT, 2019). Conforme o Artigo 1º do ‘Decreto-Lei n.º 167/2008 de 26 de agosto’, a subvenção pública consiste em “(...) *toda e qualquer vantagem financeira atribuída, directa ou indirectamente, a partir de verbas do Orçamento do Estado (...).*”, abrangendo as indemnizações compensatórias que, segundo o Artigo 3º do mesmo Decreto-Lei, consistem em “(...) *quaisquer pagamentos efectuados com verbas do orçamento do Estado a entidades públicas e privadas (...) que se destinem a compensar custos de exploração resultantes de prestação de serviços de interesse geral.*” (Decreto-Lei n.º 167/2008). O Artigo 11º, do mesmo Decreto-Lei, também prevê a atribuição de subvenções públicas que não se enquadrem no âmbito das indemnizações compensatórias (Decreto-Lei n.º 167/2008).

Nesta última categoria inclui-se, por exemplo, o apoio financeiro à renovação da frota (AMT, 2019).

As compensações tarifárias, também incluídas nas compensações financeiras, representam “(...) *qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida (in)diretamente a entidades públicas e privadas, que se destinem a compensar os custos decorrentes da prática de tarifas máximas dirigidas a um conjunto de passageiros ou para determinadas categorias de passageiros (...)*” (AMT, 2019, p. 21). A disponibilização de passes intermodais, assim como a aplicação de descontos sociais, encontra-se incluída no usufruto das compensações tarifárias (AMT, 2019).

O transporte escolar, focado no passe escolar e nos circuitos especiais, também beneficia de compensações financeiras. Relativamente ao passe escolar, conforme o ‘Decreto-Lei n.º 186/2008 de 19 de Setembro’, este permite a pessoas entre os 4 e os 18 anos de idade “(...) *beneficiar da redução de 50 % no uso regular do transporte urbano, que tenha por finalidade a deslocação das suas residências para os estabelecimentos de ensino que frequentam.*” (Decreto-Lei n.º 186/2008). Existem municípios que, sendo as entidades competentes no âmbito do financiamento do transporte escolar, financiam os seus passes na totalidade (AMT, 2019). A realização de circuitos especiais apresenta-se maioritariamente sob a forma de prestação de serviços, por parte do operador de transporte, ao município requerente (AMT, 2019).

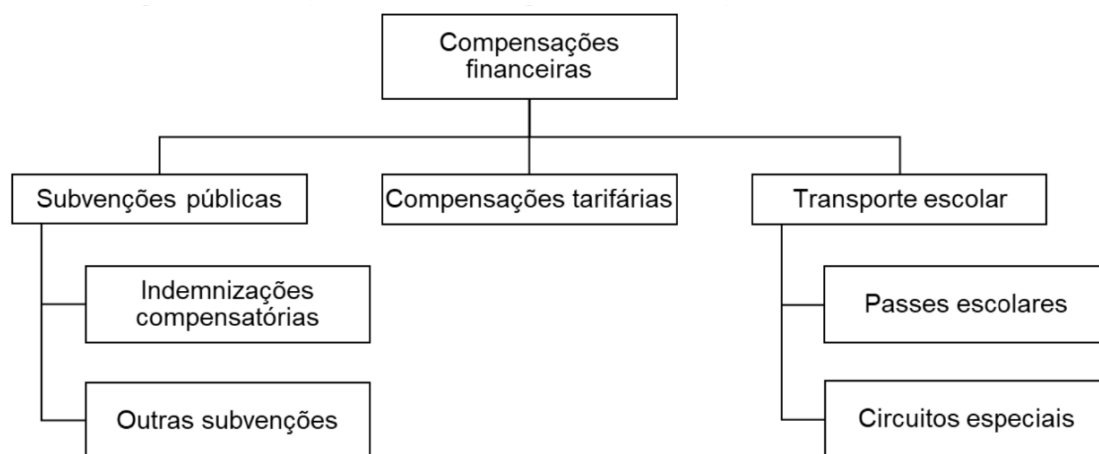


Figura 22 – Categorias das compensações financeiras

Fonte: AMT, 2019

Em determinadas situações, existe a captação de receitas complementares por parte dos operadores, como é exemplo a ‘Companhia de Carris de Ferro de Lisboa’ (Carris), através de “(...) *alugueres de veículos para eventos e filmagens, alugueres de espaços, receitas publicitárias e alugueres de elétricos de turismo (...).*” (Carris, 2018, p. 39).

A Área Metropolitana de Lisboa, enquanto entidade intermunicipal, possui recursos financeiros próprios, incluindo: “a) *O produto das contribuições e transferências dos municípios que a integram, incluindo as decorrentes da delegação de competências; b) As transferências decorrentes da delegação de competências do Estado ou de qualquer outra entidade pública; c) As transferências decorrentes de contratualização com quaisquer entidades públicas ou privadas; d) Os montantes de cofinanciamentos europeus (...).*”, conforme o artigo 68º da ‘Consolidação da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro’.

Tendo passado a ser a autoridade de transportes competente, como foi referido no capítulo anterior, foram-lhe delegadas competências, ou parte delas, por parte dos municípios integrantes, incluindo o “*Financiamento do serviço público de transporte de passageiros (...) bem como das redes, equipamentos e infraestruturas a estes dedicados, e financiamento das obrigações de serviço público e das compensações pela disponibilização de tarifários sociais bonificados determinados pela autoridade de transportes (...).*”, conforme é referido no ‘Edital n.º 40/CML/2019’ (Conselho Metropolitano de Lisboa, 2019 b, p. 3).

O financiamento da AML para a realização das suas funções enquanto autoridade de transportes, por parte dos municípios integrantes, varia consoante as competências que estes lhe delegaram (Conselho Metropolitano de Lisboa, 2019 b). Os municípios de Lisboa, Cascais e Barreiro, constituindo-se autoridades de transportes – relativamente ao serviço público de transporte à superfície de passageiros de âmbito municipal, conforme o ‘Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências’ (IMT, 2019 b) –, apresentam competências próprias, diferindo a sua comparticipação dos demais (Conselho Metropolitano de Lisboa, 2019 b).

Quanto às receitas obtidas pelos municípios, estas incluem as provenientes do ‘Imposto Municipal sobre Imóveis’ (IMI), do ‘Imposto Municipal sobre as Transmissões

Onerosas de Imóveis' (IMT) e do 'Imposto Único de Circulação' (IUC), conforme o Artigo 14º da 'Consolidação da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro'. Os municípios podem beneficiar das receitas captadas, direcionando-as para o financiamento do sistema de transportes coletivos. Cascais foi o primeiro município do país a oferecer um serviço de transporte coletivo rodoviário, intramunicipal, sem quaisquer custos para os seus utilizadores – residentes, trabalhadores e estudantes –, a partir do primeiro dia do ano de 2020 (Câmara Municipal de Cascais, 2020). O financiamento desta iniciativa conta responder a uma despesa anual de cerca de 12 milhões de euros e, segundo Carlos Carreiras – Presidente da Câmara Municipal de Cascais –, tem na sua base de receitas *“O estacionamento tarifado (...) e a fixação no concelho de entidades bancárias de crédito, o que tem efeitos do ponto de vista da receita fiscal em sede de IUC”* (Câmara Municipal de Cascais, 2020).

Lisboa, o município central da AML, usufrui das receitas obtidas através do estacionamento municipal tarifado para subsidiar o novo 'Passe Único' (Rodrigues, 2020⁸). O facto de Cascais e Lisboa possuírem receitas suficientes, provenientes do estacionamento tarifado e, até do 'Imposto Único de Circulação', que podem ser direcionadas para o financiamento do sistema dos transportes coletivos, não significa que os restantes municípios da AML possuam os mesmos recursos. Ou então, as receitas provenientes das mesmas fontes possuem outros destinos, que não o setor dos transportes coletivos.

Olhando o atual contexto económico português, e tendo em conta a escassez de financiamento que o setor dos transportes coletivos apresenta, seria crucial a criação de fontes alternativas de financiamento. No entanto, nem todas as fontes alternativas implementadas, e com sucesso em determinadas cidades do mundo, teriam os mesmos resultados em Portugal. A aplicação de uma taxa sobre a folha de pagamentos, em cidades francesas, seria inviável em Portugal, uma vez que representaria um novo encargo para as empresas (IDE, 2012), nomeadamente no seio de uma atual fase pandémica que tem afetado negativamente o tecido empresarial.

⁸ Esta informação foi proferida por António Óscar Rodrigues, Diretor de Exploração de Estacionamento da 'EMEL', no âmbito da 'Live 2 - Estacionamento rotativo na visão de mercado' do 'Fórum Permanente de Debates sobre Mobilidade Urbana e Transportes', organizada pelos grupos de investigação 'GCTTNT' e 'GPSV' da Universidade de Brasília (GCTTNT, 2020).

A utilização de combustíveis, em Portugal, já apresenta os seus encargos: o ‘Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos’ (ISP), ao qual foi adicionada a ‘Contribuição de Serviço Rodoviário’ (CSR), em 2007, que recai sobre os combustíveis utilizados nos veículos como forma de financiar as infraestruturas rodoviárias (Assembleia da República, 2019). Foi criada, em 2015, uma ‘Taxa de Carbono’ (APETRO, s.d.), que consiste numa taxa de adicionamento sobre as emissões de dióxido de carbono aplicada sobre vários produtos, que incluem os combustíveis utilizados nos veículos (Portaria n.º 6-A/2019). Ao longo dos anos, o total destes encargos foi alvo de sucessivos aumentos (APETRO, s.d.). Deste modo, incluir uma nova taxa e/ou um acréscimo nos impostos e taxa já existentes iria sacrificar ainda mais os automobilistas.

A cobrança tarifária, no âmbito da utilização de lugares de estacionamento e de infraestruturas, também já existe em Portugal e um acréscimo no seu valor tarifário iria sacrificar os seus utilizadores. No caso de estes serviços serem concessionados, um acréscimo no valor tarifário poderia ser um problema, na medida em que se poderia levar a uma quebra na procura que, consequentemente, poderia prejudicar as respetivas entidades, levando-as a exigir um reequilíbrio financeiro (IDE, 2012).

Uma taxa de acesso ao centro da cidade, cuja implementação em Londres denotou sucesso e aceitação social – quer na transição modal dos cidadãos em prol da utilização dos transportes coletivos, quer na captação de financiamento – (AFD & MEDDE, 2017), nunca foi experimentada em Portugal, embora a sua aplicação já tenha sido discutida na Câmara Municipal de Lisboa (IDE, 2012). Segundo António Óscar Rodrigues – Diretor de Exploração de Estacionamento da ‘EMEL’⁹ –, “(...) o facto de quase todas as entradas na cidade de Lisboa já serem “portajadas” (...), a fraca rede de transportes públicos (urbanos e suburbanos), a insuficiente cobertura da rede de metropolitano e obviamente as questões socio-culturais (o poder económico é significativamente inferior ao de Londres), impediram os políticos de implementar esta opção, que se previa bastante controversa, por não existirem alternativas credíveis para quem vem trabalhar diariamente para o centro da cidade de Lisboa. Para além

⁹ ‘Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa E.M., S.A.’ (EMEL), do Município de Lisboa.

disso, o estacionamento tarifado em Lisboa, implementado pela EMEL em 1995, já era um custo para os automobilistas.” (Rodrigues, 2020¹⁰).

O centro da cidade de Lisboa apresenta restrições de acesso rodoviário para determinados utentes, através da implementação, desde 2020, da ‘Zona de Emissões Reduzidas Avenida Baixa Chiado’ (ZER ABC) – para uma parte do município fortemente servida por transportes coletivos – que abrange aproximadamente 66 hectares e inclui parte das freguesias de Santa Maria Maior, da Misericórdia e de Santo António (Câmara Municipal de Lisboa, s.d.). Na figura seguinte (Figura 23), para além da ‘ZER ABC’, pode ser observada a delimitação das ‘Zonas de Acesso Automóvel Condicionado’ (ZAAC) que abrangem determinados bairros históricos de Lisboa (Alfama, Bairro Alto, Castelo e Santa Catarina/Bica) e onde também se verifica a restrição automóvel para determinados utilizadores (EMEL, 2020).

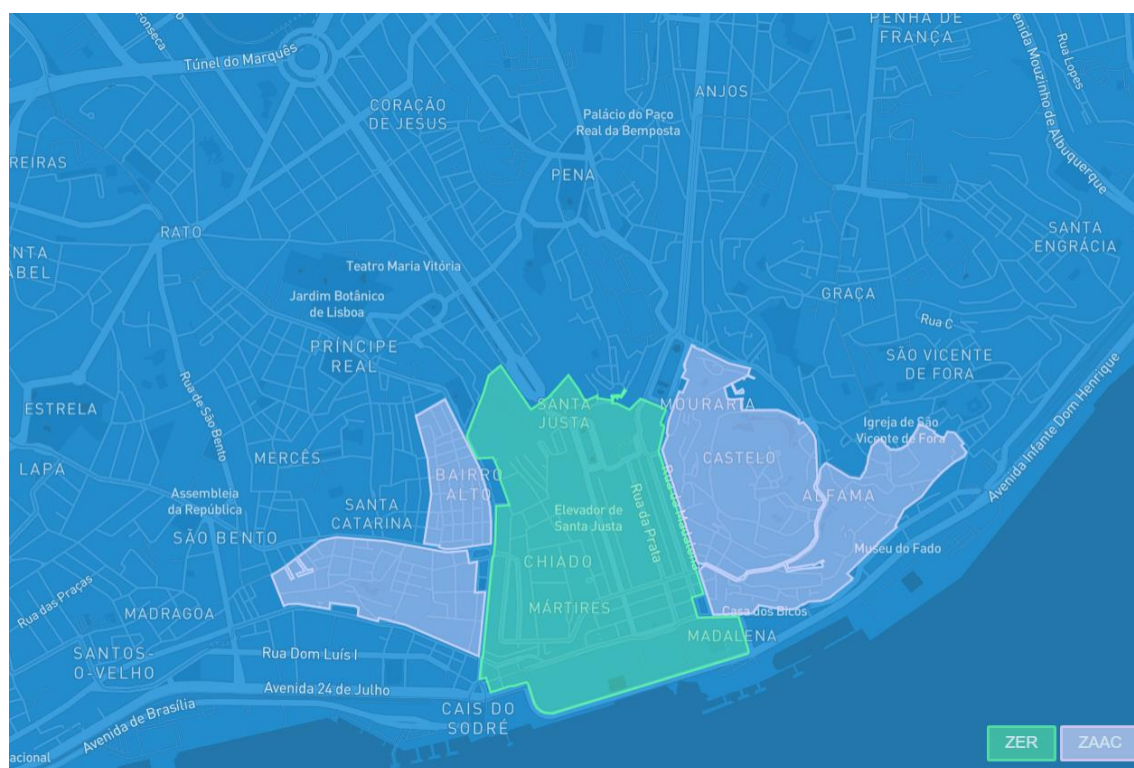


Figura 23 – Área de delimitação da ‘ZER ABC’ e das ‘ZAAC’

Fonte: Câmara Municipal de Lisboa, s.d.

¹⁰ Resposta de António Óscar Rodrigues, relativamente à questão acerca da razão da não implementação de uma taxa de acesso ao centro da cidade de Lisboa.

Ainda segundo António Óscar Rodrigues, *“A implementação da ZER (...) tem uma perspectiva mais ecológica, de protecção ambiental e anti-poluição. De qualquer forma, a aposta da CML¹¹ nos últimos anos na dinamização de alternativas de mobilidade mais sustentáveis (...), procura alterar os comportamentos e o padrão de mobilidade dos cidadãos pelo aspecto positivo e não pela penalização e taxação pura e dura que mais uma portagem em Lisboa traria.”* (Rodrigues, 2020¹²). Assim sendo, a implementação de uma taxa de acesso ao centro da cidade aparenta ser inviável para o contexto metropolitano de Lisboa.

Impostos sobre as vendas não seriam aconselhados para o contexto português (IDE, 2012). Portugal já aplica o ‘Imposto sobre Valor Acrescentado’ (IVA), sendo que um acréscimo no seu valor ou a criação de um novo imposto sobre a venda de bens e/ou serviços iria sobrecarregar a carga fiscal já existente e sacrificar aqueles que para ela contribuem.

Os impostos e custos documentais associados ao setor imobiliário, já implementados em Portugal, incluem o ‘Imposto Municipal sobre Imóveis’ (IMI) e o ‘Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis’ (IMT) (Pedro, 2018). O valor da venda de imóveis depende da sua localização, tendo em conta fatores como a proximidade a transportes e as acessibilidades (Pedro, 2018), que, por sua vez, influenciam os valores cobrados quer no âmbito do ‘IMI’, quer no âmbito do ‘IMT’. Perante isto, aplicar uma nova taxa sobre os imóveis iria contribuir para aumentar os encargos já existentes.

“A afectação de receitas da colecta de impostos nacionais e/ou locais ou taxas municipais já existentes ao transporte defrontará inúmeras dificuldades, considerando os orçamentos actuais das câmaras, pelo que parece mais realista apontar para novas taxas de âmbito municipal e/ou metropolitano (...).” (IDE, 2012, p. 38). Tendo em conta as particularidades de Portugal, foram seleccionadas fontes cujo capital é direccionado para o setor dos transportes coletivos em diferentes cidades internacionais. Estes exemplos, que servem de inspiração ao contexto metropolitano de Lisboa, são referidos e analisados ainda neste capítulo.

¹¹ A sigla ‘CML’ significa ‘Câmara Municipal de Lisboa’.

¹² Resposta de António Óscar Rodrigues, relativamente à questão acerca da razão da não implementação de uma taxa de acesso ao centro da cidade de Lisboa.

4.2.1. O PAPEL DE UMA AUTORIDADE METROPOLITANA DE TRANSPORTES

Segundo o Artigo 3º do ‘Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros’, uma autoridade de transportes é designada por “(...) *qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investido dessas atribuições e competências (...).*” (Lei n.º 52/2015)

A existência de uma autoridade de transportes possibilita uma integração da oferta do transporte coletivo, na medida em que permite equidade financeira numa rede de transportes incorporada num território, direcionando os recursos financeiros para os modos que mais necessitam (AFD & MEDDE, 2017). A integração tarifária, quando existem vários operadores e modos de transportes a servir um dado território, pode ser realizada mediante a coordenação de uma autoridade de transportes (AFD & MEDDE, 2017). Desta forma, disparidades territoriais, ao nível dos transportes, podem ser suprimidas, possibilitando um território mais coeso. Os recursos financeiros públicos podem ser direcionados para um projeto global, diminuindo o risco de concorrência entre modais a operar num mesmo território (AFD & MEDDE, 2017). Caso se verifique a captação de receitas, por meio de fontes alternativas de financiamento, a existência de uma autoridade de transportes possibilita canalizá-las diretamente em benefício dos transportes coletivos (AFD & MEDDE, 2017).

Em áreas metropolitanas, o município central apresenta uma forte atratividade, face aos municípios periféricos, na medida em que possui uma elevada concentração de atividades económicas que exige deslocações intermunicipais (AFD & MEDDE, 2017). E é neste contexto que a criação de uma autoridade de transportes, ao nível metropolitano, é importante: quer na implementação de modos de deslocação que beneficiem todos os cidadãos, incluindo aqueles que residem nos municípios periféricos, quer na divisão de encargos que levem todos os municípios a participar no financiamento dos transportes coletivos (AFD & MEDDE, 2017).

4.2.2. O NOVO SISTEMA TARIFÁRIO DA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA

Segundo o ‘Decreto-Lei n.º 1-A/2020 de 3 de janeiro’, a redução das emissões de Gases com Efeito de Estufa consiste num dos objetivos assumidos pelo país, mais especificamente: até 2030, reduzir 55% das emissões, comparativamente às praticadas em 2005. E, uma vez que o setor dos transportes contribui em mais de 20% das emissões totais, modificar as tendências de mobilidade da população – nomeadamente nas áreas metropolitanas, onde a utilização do veículo individual motorizado é elevada – e, ao mesmo tempo, permitir uma maior inclusão social, tornou-se um objetivo relevante para o país e, para tal, reduzir o valor tarifário dos transportes coletivos representa uma opção primordial (Decreto-Lei n.º 1-A/2020).

Nesta sequência, o ‘Programa de Apoio à Redução do Tarifário dos Transportes Públicos’ (PART) entrou em ação em abril de 2019 e, conforme o ‘Despacho n.º 1234-A/2019 de 4 de fevereiro’, consiste num “(...) *programa de financiamento das autoridades de transporte para o desenvolvimento de ações que promovam a redução tarifária nos sistemas de transporte público coletivo, bem como o aumento da oferta de serviço e a expansão da rede.*” (Despacho n.º 1234-A/2019). A coesão territorial é uma das pretensões do ‘PART’, na medida em que, através da atribuição de uma verba anual às autoridades de transportes nacionais, estimula a equidade entre as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais que integram o país (Despacho n.º 1234-A/2019).

O financiamento por parte do ‘PART’ – cujo valor conta com uma atualização anual – é distribuído, por parte do ‘Fundo Ambiental’, pelas áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, consoante o número de utentes dos transportes coletivos, assim como a duração média dos seus percursos e a complexidade do seu sistema de transportes (Despacho n.º 1234-A/2019). É possível observar na figura seguinte (Figura 24) que, nos indicadores referidos, a Área Metropolitana de Lisboa é quem lidera, daí a porção da verba, a ela conferida, ser superior à das restantes regiões. Ao valor da verba concedida acresce, ainda, uma percentagem mínima atribuída por parte de cada município integrante das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais.

Após cada área metropolitana e comunidade intermunicipal receber a sua verba, esta é devidamente distribuída pelas autoridades de transportes integrantes (Despacho n.º 1234-A/2019). *“Das verbas alocadas a cada autoridade de transporte, uma parcela não inferior a 60% destina-se a financiar ações de apoio à redução tarifária nos transportes públicos coletivos, devendo o valor remanescente ser aplicado no aumento da oferta de serviço e na extensão da rede.”* (Despacho n.º 1234-A/2019).

| Região | População que utiliza transportes públicos (#) | Duração média dos movimentos pendulares em transportes públicos (min) | Fator de complexidade do sistema de transportes | Fator de distribuição | Dotação do Orçamento do Estado | Comparticipação mínima dos municípios das AM e CIM | Dotação total PART |
|-----------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------|--------------------|
| | A | B | C | D | E | F | G |
| CIM do Alto Minho | 12.707 | 23,7 | 1,0 | 301.364 | € 587.772 | € 14.694 | € 602.466 |
| CIM do Cávado | 32.156 | 25,3 | 1,0 | 814.529 | € 1.588.631 | € 39.716 | € 1.628.347 |
| CIM do Ave | 30.448 | 22,8 | 1,0 | 693.168 | € 1.351.933 | € 33.798 | € 1.385.731 |
| Área Metropolitana do Porto | 177.578 | 33,5 | 1,3 | 7.733.023 | € 15.082.245 | € 377.056 | € 15.459.301 |
| CIM do Alto Tâmega | 4.476 | 23,3 | 1,0 | 104.284 | € 203.391 | € 5.085 | € 208.476 |
| CIM do Tâmega e Sousa | 32.819 | 28,3 | 1,0 | 927.884 | € 1.809.716 | € 45.243 | € 1.854.959 |
| CIM do Douro | 11.148 | 22,9 | 1,0 | 254.837 | € 497.027 | € 12.426 | € 509.452 |
| CIM das Terras de Trás-os-Montes | 3.689 | 23,9 | 1,0 | 88.016 | € 171.663 | € 4.292 | € 175.955 |
| CIM do Oeste | 22.446 | 29,7 | 1,0 | 666.024 | € 1.298.993 | € 32.475 | € 1.331.467 |
| CIM da Região de Aveiro | 18.826 | 28,8 | 1,0 | 541.403 | € 1.055.935 | € 26.398 | € 1.082.333 |
| CIM da Região de Coimbra | 30.684 | 29,1 | 1,0 | 892.625 | € 1.740.949 | € 43.524 | € 1.784.472 |
| CIM da Região de Leiria | 12.365 | 24,4 | 1,0 | 301.513 | € 588.061 | € 14.702 | € 602.762 |
| CIM Viseu Dão Lafões | 13.902 | 22,9 | 1,0 | 318.659 | € 621.502 | € 15.538 | € 637.040 |
| CIM da Beira Baixa | 3.441 | 25,8 | 1,0 | 88.671 | € 172.941 | € 4.324 | € 177.265 |
| CIM do Médio Tejo | 13.251 | 33,7 | 1,0 | 446.574 | € 870.984 | € 21.775 | € 892.759 |
| CIM das Beiras e Serra da Estrela | 10.837 | 23,5 | 1,0 | 254.658 | € 496.677 | € 12.417 | € 509.094 |
| Área Metropolitana de Lisboa | 464.531 | 42,4 | 1,9 | 37.435.395 | € 73.012.818 | € 1.825.320 | € 74.838.139 |
| CIM do Alentejo Litoral | 3.631 | 27,0 | 1,0 | 98.191 | € 191.508 | € 4.788 | € 196.296 |
| CIM do Baixo Alentejo | 5.142 | 24,5 | 1,0 | 126.197 | € 246.130 | € 6.153 | € 252.284 |
| CIM da Lezíria do Tejo | 14.594 | 36,5 | 1,0 | 533.104 | € 1.039.750 | € 25.994 | € 1.065.744 |
| CIM do Alto Alentejo | 3.911 | 24,0 | 1,0 | 94.043 | € 183.419 | € 4.585 | € 188.005 |
| CIM do Alentejo Central | 5.528 | 26,6 | 1,0 | 146.856 | € 286.424 | € 7.161 | € 293.585 |
| CIM do Algarve | 17.836 | 25,9 | 1,0 | 462.236 | € 901.530 | € 22.538 | € 924.068 |
| Total | 945.946 | 35,7 | - | - | € 104.000.000 | € 2.600.000 | € 106.600.000 |

Figura 24 – Distribuição das verbas do ‘PART’ 2019

Fonte: Despacho n.º 1234-A/2019

Na AML, a redução tarifária baseou-se na implementação de um novo sistema tarifário, que abrange todo o seu território, em que foi lançado um ‘Passe Único’ à escala metropolitana com diversas variantes (como já foi referido no capítulo 3). A partir da data em que o novo sistema tarifário entrou em vigor – dia 1 de abril de 2019 –, a Área Metropolitana de Lisboa passou a ser *“A entidade competente para a implementação, gestão, supervisão e fiscalização do sistema tarifário metropolitano (...), incumbindo-lhe, nesse âmbito, definir, calcular e liquidar as compensações financeiras devidas aos Operadores.”*, conforme o Artigo 12º do ‘Regulamento n.º 278-A/2019 de 27 de março’.

As compensações financeiras atribuídas aos operadores devem-se ao facto de estes cumprirem a obrigação de serviço público, que abrange a venda do novo ‘Passe Único’ (Regulamento n.º 278-A/2019). Uma vez que o preço tarifário apresenta uma variação expressiva, face ao praticado pelos operadores até à data, poder-se-á verificar consequentes situações de défice: na venda dos passes, nomeadamente nos que apresentam variantes cujo valor é mais reduzido e naqueles em que são aplicados descontos sociais; e na venda de bilhetes ocasionais (Regulamento n.º 278-A/2019), no âmbito da redução na procura. Foi estimado pela ‘AML’ que a implementação do novo sistema tarifário provocaria uma perda de cerca de 15% nas receitas das vendas de bilhetes ocasionais: sendo que 85% destes seriam recuperados pela transferência dos utentes para a aquisição dos passes, no entanto os restantes 15% seriam perdidos (Regulamento n.º 278-A/2019).

As compensações financeiras são importantes, na medida em que permitem aos operadores não só suprimir os constrangimentos financeiros provocados pela implementação do novo sistema tarifário, como também servem de auxílio à manutenção da sua atividade com o mesmo grau de oferta – ao praticado anteriormente – (Regulamento n.º 278-A/2019). Estas compensações devem respeitar um determinado valor de referência – que corresponde ao observado em 2018, ou seja, no ano anterior à implementação no novo sistema tarifário – e devem ter em conta o valor essencial para a cobertura do défice associado ao novo sistema tarifário (Regulamento n.º 278-A/2019). Caso haja uma superação do valor de referência, então *“Os benefícios resultantes da implementação do sistema tarifário metropolitano são*

repartidos entre a AML e os Operadores (...)”, segundo consta no Artigo 16º do ‘Regulamento n.º 278-A/2019’. O valor deste excedente não será partilhado de igual forma: este será atribuído em função do aumento da procura observada em cada operador, relativamente ao praticado no ano de 2018 (Regulamento n.º 278-A/2019).

Uma vez que o novo sistema tarifário veio, de certa forma, contribuir para a uniformização do valor tarifário praticado pelos diversos operadores, o preço deixou de ter um peso representativo na opção dos modos de transporte por parte dos utentes. Deste modo, a concorrência existente entre operadores é mais facilmente conseguida através do desenvolvimento do seu sistema. E uma vez que os benefícios partilhados serão distribuídos devidamente consoante a sua captação de utentes, os operadores devem lutar para desenvolver o seu sistema de transporte, de forma a adquirir uma supremacia que os coloque num maior patamar de procura.

4.3. CAPTURA DE MAIS-VALIAS: CASOS DE REFERÊNCIA INTERNACIONAL

A ‘captura de mais-valias’ pode ser agrupada em três diferentes modelos: a ‘captura compulsiva’; a ‘captura voluntária’; e o ‘financiamento por doações’ (IDE, 2012). A ‘captura compulsiva’ é conseguida através da aplicação de taxas locais sobre as propriedades, cuja receita pode ser direcionada, ainda que parcialmente, para o setor dos transportes coletivos (IDE, 2012). Dentro da ‘captura compulsiva’, existem três formas de as aplicar: através de uma ‘taxa plana’; através do ‘*Business Improvement District*’; e através do ‘*Benefit Assessment District*’ (IDE, 2012).

A ‘taxa plana’ incide em todas as propriedades e a sua variação depende do valor patrimonial (IDE, 2012). O valor a cobrar pode ser mais elevado em zonas onde se denote uma melhor oferta de serviços de transportes coletivos (IDE, 2012). Em Portugal, esta forma de aplicação é observada com o ‘Imposto Municipal sobre Imóveis’ (IMI) e o ‘Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis’ (IMT), como foi anteriormente referido, e cujas receitas são canalizadas para os respetivos municípios.

No âmbito do ‘*Business Improvement District*’ (BID), um conjunto de empresas, localizadas numa determinada zona geográfica definida, auxiliam o financiamento de

certos investimentos que irão, por sua vez, melhorar os respetivos negócios (IDE, 2012). Estes investimentos têm por base a realização de melhorias, dentro da respetiva área onde se encontra implementado o 'BID', que podem ser direcionadas para vários setores, incluindo o dos transportes coletivos (Enoch, Potter & Ison, 2005). Para um 'BID' ser implementado, este tem de ser votado por um determinado número de empresas e torna-se um pagamento obrigatório após ser aprovado pela autoridade competente (IDE, 2012). O 'BID' representa assim uma parceria público-privada em que as empresas privadas – e os proprietários, que também podem estar inclusos – contribuem, por forma a desenvolver e/ou promover a área geográfica onde estão inseridas (The World Bank, 2015).

Este mecanismo acaba por ter um papel impulsionador na regeneração urbana (The World Bank, 2015), beneficiando o seu território e a qualidade de vida. Além disso, proprietários e empresas beneficiam economicamente com a aplicação deste mecanismo, na medida em que este impulsiona o aumento do valor das suas propriedades e contribui positivamente para os negócios locais (The World Bank, 2015). Vários países o têm adotado, como o Canadá, onde o 'BID' nasceu, e os Estados Unidos da América (IDE, 2012). Carlos Balsas refere no seu livro *'Urbanismo Comercial: Revitalização, Parcerias e Gestão Urbana'* que os 'BIDs' "(...) são instrumentos importantes na revitalização comercial dos centros urbanos nos Estados Unidos e Canadá." (Balsas, 2019, p. 61). O mesmo autor defende ainda que Portugal apresenta uma significativa dependência face a subsídios públicos, contrariamente a outros países onde a busca pela participação de comerciantes locais e de proprietários, no financiamento de ações geradoras de benefícios mútuos, é vista com uma maior preocupação (Balsas, 2019).

O 'Benefit Assessment District' (BAD) consiste na aplicação de uma taxa sobre propriedades que, após a elaboração de um estudo específico, demonstrem uma valorização resultante de investimentos realizados em determinadas infraestruturas, onde o setor dos transportes coletivos pode estar incluso (IDE, 2012). Os proprietários que fazem parte da área geográfica, onde o 'BAD' se encontra inserido, contribuem financeiramente para a construção ou manutenção de determinadas infraestruturas (Greenbelt Alliance, 2020) que impulsionaram o aumento do valor das suas

propriedades (Enoch, Potter & Ison, 2005). As avaliações elaboradas, no âmbito do 'BAD', devem ter em conta a repartição dos custos entre os proprietários abrangidos, em função do valor dos benefícios que lhes cabem (Enoch, Potter & Ison, 2005). Várias cidades americanas adotaram este mecanismo no âmbito do setor dos transportes coletivos, como são exemplo: São Francisco e Los Angeles (Enoch, Potter & Ison, 2005).

A 'captura voluntária' não se apresenta sob a forma de pagamento de uma taxa, consistindo antes num outro mecanismo de captação de financiamento por meio de uma parceria entre entidades públicas e privadas (Enoch, Potter & Ison, 2005). Este mecanismo surge quando determinadas entidades privadas (empresas, por exemplo) compreendem que o investimento em determinadas infraestruturas – que podem estar direcionadas para o setor dos transportes coletivos –, será economicamente benéfico para a sua valorização e, por isso, decidem participar no seu financiamento (IDE, 2012). Dentro deste mecanismo, podem existir duas formas de acordo: a comparticipação em conexões; e a partilha de benefícios (IDE, 2012).

A comparticipação em conexões consiste no financiamento de obras adicionais que possibilitem o fácil acesso a uma dada instalação, por exemplo, a uma estação de metro (IDE, 2012). A partilha de benefícios consiste na cooperação entre as entidades, por forma a contribuir para um planeamento do uso do solo que beneficie ambas as partes (IDE, 2012). Toronto e Washington são exemplos de cidades norte-americanas onde este mecanismo foi adotado (Enoch, Potter & Ison, 2005). Nos Estados Unidos da América, as parcerias entre os setores público e privado são práticas habituais na elaboração de projetos de desenvolvimento urbano (Balsas, 2019).

No âmbito deste tipo de parceria, *"(...) são alinhados os objetivos da entidade pública com os objetivos de lucro do parceiro privado."* (Conselho das Finanças Públicas, 2015, p. 26). Deste modo, e tratando-se de uma 'captura voluntária', a sua elaboração vai depender da existência de, pelo menos, um parceiro privado predisposto a se envolver na parceria, o que dependerá, certamente, do reconhecimento das suas vantagens financeiras, uma vez que se sujeitará aos riscos do investimento. Além disso, este tipo de mecanismo gera, regra geral, um financiamento mais inconstante (Enoch, Potter, Ison, 2005), o que pode não se mostrar adequado para projetos em que se verifique a necessidade de um financiamento mais contínuo.

Existe, ainda, o financiamento por doações que pode ter, na sua forma, a aquisição de terrenos por parte de um operador público de transportes ou de uma autoridade de transportes, com o intuito da construção de um determinado projeto que, após a sua conclusão, pode ser vendido a um valor gerador de lucro (IDE, 2012). Esta venda, beneficiando das mais-valias, é crucial na captação de financiamento que retribua o investimento realizado na execução do projeto (Enoch, Potter & Ison, 2005). Outra forma existente é, ao invés de comprados, os terrenos podem ser cedidos ao operador público ou à autoridade de transportes, como meio de auxiliar o investimento num dado projeto (IDE, 2012).

Relativamente aos mecanismos apresentados, a análise subsequente apoia-se no '*Business Improvement District*' (BID) e no '*Benefit Assessment District*' (BAD), ambos integrantes da 'captura de mais-valias compulsiva'. Estes dois mecanismos levam a receitas mais contínuas – diferenciadamente da 'captura voluntária' e do 'financiamento por doações' em que a aquisição de receitas é, regra geral, mais inconstante – (Enoch, Potter & Ison, 2005), apresentando-se assim, à partida, como soluções mais adequadas. Além do '*BID*' apresentar um elevado potencial (IDE, 2012), este, tal como o '*BAD*', não se encontra implementado em Portugal. Tanto o '*BID*' como o '*BAD*' possuem vantagens na obtenção de financiamento que pode ser direcionado para o desenvolvimento e melhoria do setor dos transportes coletivos, além de que beneficiam os atores que para eles contribuem. A carga fiscal, adotada em Portugal, já se apresenta muito pesada, sendo os mecanismos referidos potenciais formas de angariar capital contribuindo não só para melhoria da mobilidade coletiva, mas também para a melhoria do espaço urbano.

De seguida, são apresentados e analisados dois casos de referência internacional, em que os dois mecanismos foram adotados e bem-sucedidos. No âmbito do '*Business Improvement District*', Londres foi o território selecionado como caso de referência internacional. O '*BID*' é utilizado, no Reino Unido, desde 2004 (Enoch, Potter & Ison, 2005), sendo que a decisão da adoção deste mecanismo partiu do sucesso verificado nos Estados Unidos da América (Londonassembly, 2016). O Reino Unido é um dos países melhor sucedidos nesta aplicação (IDE, 2012), particularmente

Londres, onde o número de ‘BIDs’ tem vindo a aumentar ao longo dos anos (Future of London & Rocket Science, 2016), como é analisado posteriormente.

No Reino Unido, existe “(...) o consenso político de que uma parceria multissetorial é essencial para implementar programas de regeneração urbana.” (Balsas, 2019, p. 49). Londres adotou várias parcerias, assim como o espírito de governança, no âmbito deste mecanismo, contando com o auxílio financeiro de várias entidades – que não apenas empresas e proprietários inseridos no quadro dos ‘BIDs’ – (Future of London & Rocket Science, 2016). Todos estes pontos, aparentemente positivos, contribuíram para a escolha deste território como caso de referência a servir de inspiração ao território metropolitano de Lisboa.

Relativamente ao mecanismo ‘Benefit Assessment District’, Los Angeles foi o território internacional selecionado como caso de referência. Este mecanismo é utilizado, frequentemente, nos Estados Unidos da América (IDE, 2012), particularmente no estado da Califórnia. Este foi usado em Los Angeles para auxiliar no financiamento do projeto ‘Los Angeles Red Line’ – uma linha de metropolitano – (Enoch, Potter & Ison, 2005), tendo sido bem-sucedido, na medida em que foi conseguida uma captação de receitas significativa (Mathur & Smith, 2012). A aplicação deste mecanismo, em Los Angeles, mantém-se e com um elevado grau de aceitação por parte dos contribuintes (D’Angelo et al., 2019), como é demonstrado posteriormente. Todos estes pontos contribuíram para a escolha deste território como caso de referência a servir de inspiração ao território metropolitano de Lisboa.

A rede de metropolitano tem vindo a aumentar na Área Metropolitana de Lisboa, ao longo dos anos, e prevê-se o seu prolongamento, representando um projeto dispendioso (Metropolitano de Lisboa, 2020b). A incorporação de novas estações de metropolitano, para além de contribuir para o desenvolvimento do setor dos transportes coletivos e para a melhoria da mobilidade dos utilizadores, valorizará os imóveis que se localizam nas suas proximidades. Deste modo, o caso de Los Angeles é considerado a referência ideal para o contexto da AML.

4.3.1. ‘BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICT’ EM LONDRES

O ‘*Business Improvement District*’ surgiu em Londres, em 2005, e a sua aplicação foi crescendo ao longo dos anos, sendo que, em 2016, o seu número aproximava-se dos 50 ‘*BIDs*’, representando cerca de um quarto do número presente no Reino Unido (Future of London & Rocket Science, 2016). Este mecanismo direciona-se para uma determinada área geográfica, onde as empresas integradas votaram para a sua implementação, com o intuito de investir na melhoria do seu território (Mayor of London & Londonassembly, 2020a). Não existe um número limite de empresas a ser abrangidas por um ‘*BID*’ (Sandfort, 2018). Usualmente, os ‘*BIDs*’ compreendem os limites administrativos de uma autoridade local, no entanto o Governo britânico, no ano de 2013, permitiu que estes se estendessem para lá desses limites (Gov.UK, 2014). Apesar de a legislação do Reino Unido variar nos quatro territórios que o constituem – Escócia, Inglaterra, Irlanda do Norte e País de Gales –, o procedimento para implementar um ‘*BID*’ é semelhante entre si (Sandfort, 2018).

Os ‘*BIDs*’ procuram conjugar os interesses das empresas integradas, de modo a melhorarem, em conjunto, o território onde se inserem (Future of London & Rocket Science, 2016). As iniciativas lançadas pelos ‘*BIDs*’ podem ser variadas, incluindo: apoiar os negócios locais, oferecendo oportunidades que auxiliem o seu crescimento económico; melhorar a segurança e a limpeza das ruas, tornando a área mais atrativa; e apoiar as comunidades locais, como por exemplo, na obtenção de emprego (Londonassembly, 2016).

No âmbito do ‘*BID*’, a captação de receitas é feita pela aplicação de uma taxa sobre todos aqueles que pagam as ‘*business rates*’¹³ (Gov.UK, 2014). O processo de início da aplicação de um ‘*BID*’ parte da decisão de atores interessados na sua implementação: podendo ser uma empresa, a autoridade local ou até uma pessoa singular que cumpra o pagamento do ‘*business rate*’ (Gov.UK, 2014). De seguida, é desenvolvida uma proposta – que agrega a elaboração de um plano de negócios –, onde é definida a área territorial do ‘*BID*’ em questão, os serviços que se pretendem prestar – que deverão exceder os já prestados na área, pelas autoridades locais –

¹³ As ‘*business rates*’ são cobradas, anualmente, sobre a ocupação de propriedades para fins comerciais e/ou de serviços (Gov.UK, s.d.).

(Gov.UK, 2014) e o valor da taxa proposta a ser cobrada – incluindo os que estarão isentos da mesma, uma vez que a taxa pode ser aplicada a um grupo específico de contribuintes – (Sandfort, 2018).

Uma vez que este passo é concretizado, as empresas a serem taxadas decidem, por meio de votação – cada empresa tem direito a um voto por cada propriedade que ocupa dentro da área definida –, se o '*BID*' será implementado ou não (Gov.UK, 2014). Para ser implementado, tem de se obter uma maioria de votos a favor (Gov.UK, 2014). Em Inglaterra, em particular, a votação tem em conta não só o número de votos, como também o peso do valor tributável das empresas participantes na votação, de modo a evitar que pequenas ou grandes empresas tenham demasiada influência na proposta (Sandfort, 2018). Uma vez implementada, a taxa incide sobre todas as empresas presentes nos limites do '*BID*', independentemente se o seu voto foi contra ou a favor da decisão (Gov.UK, 2014).

Na maioria das situações presentes em Inglaterra, o valor a cobrar às empresas compreende uma percentagem entre 1 e 2% do valor tributável (Sandfort, 2018). Um '*BID*' possui liberdade para constituir o seu conselho de gestão, assim como na tomada de decisão relativa a despesas efetuadas e na captação de receitas adicionais (Sandfort, 2018). A autoridade local correspondente é a entidade responsável pela captação financeira, proveniente das taxas aplicadas (Gov.UK, 2014). O valor captado apenas é investido dentro da área do '*BID*' (Mayor of London & Londonassembly, 2020a). O período de implementação de um '*BID*' é no máximo de 5 anos, de maneira que, caso se pretenda dar continuidade à sua operacionalização, deve ser realizada uma nova votação (Gov.UK, 2014).

Em Londres, os '*BIDs*' variam entre si em termos de extensão territorial, de localização geográfica – apesar de haver uma forte concentração na zona central – (Londonassembly, 2016) e de prioridades, sendo que alguns foram aplicados em áreas mais carentes e outros em áreas já prósperas, mas com necessidade de dar resposta aos desafios resultantes do crescimento populacional (Future of London & Rocket Science, 2016). Os '*BIDs*' apresentam, geralmente, uma forte ligação com as autoridades locais (London Councils, s.d. a), possuindo 56 representantes de autoridades locais nos seus quadros, em 2016 (Future of London & Rocket Science,

2016). Alguns '*BIDs*' encontram-se, cada vez mais, a assumir funções – fornecimentos de serviços locais essenciais – que, regra geral, são da responsabilidade das autoridades locais (London Councils, s.d. a).

Em termos de localização geográfica, a figura seguinte (Figura 25) exhibe a distribuição dos 48 '*BIDs*' em Londres, em 2016: a sua maioria localiza-se nos centros urbanos – havendo uma forte concentração no centro de Londres – e em ruas principais (Londonassembly, 2016). Os '*BIDs*' existentes incluem sete áreas industriais e três correspondem a proprietários de imóveis¹⁴, sendo estes últimos todos situados no centro de Londres (Londonassembly, 2016).

¹⁴ Inglaterra passou a integrar, no ano de 2014, os proprietários de imóveis no quadro dos seus '*BIDs*' (Sandfort, 2018).

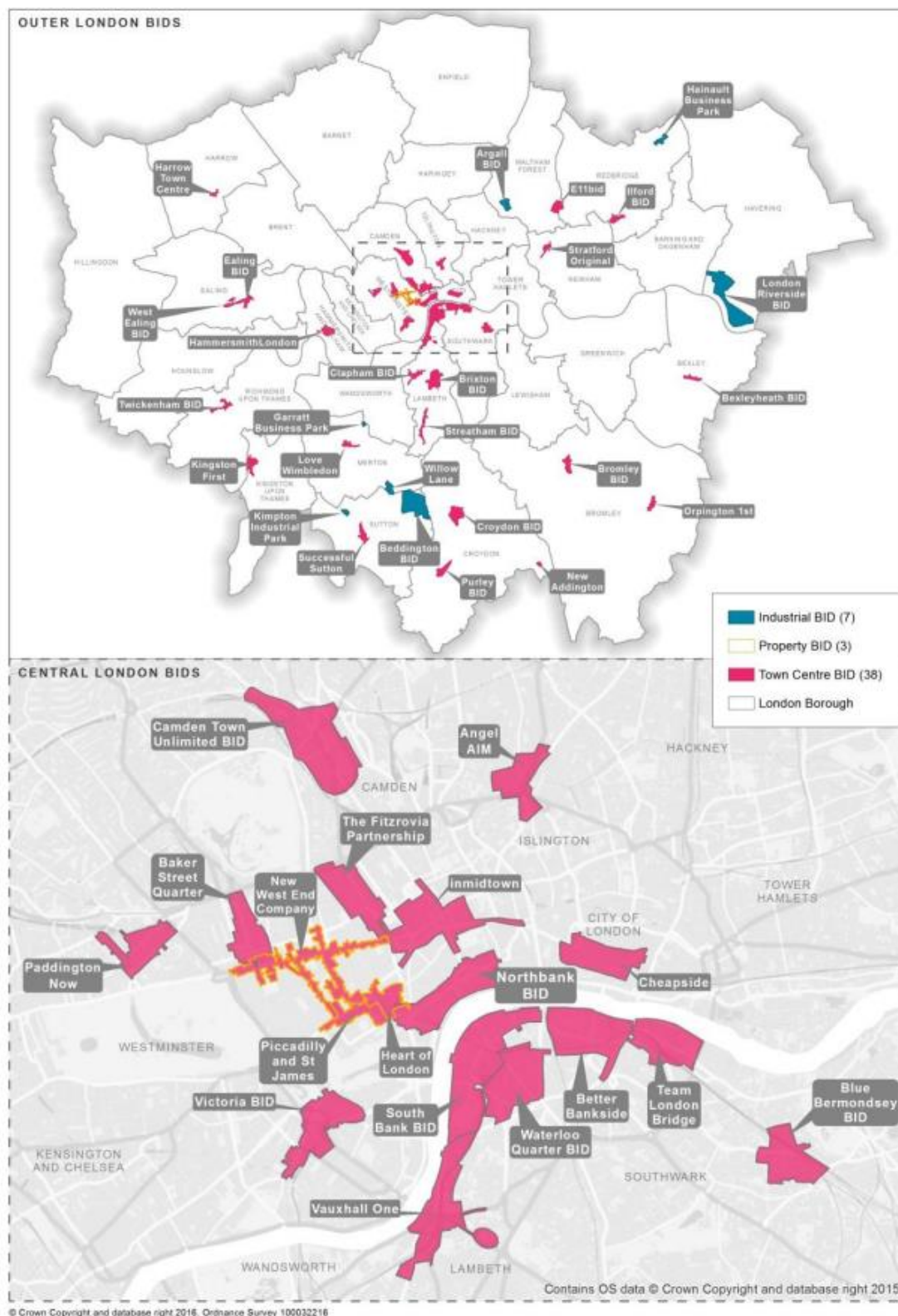


Figura 25 – Distribuição dos 'BIDs' em Londres, em 2016

Fonte: Londonassembly, 2016

A evolução do número de ‘*BIDs*’ em Londres, entre 2005 e 2016 – como se pode verificar na figura seguinte (Figura 26) –, teve o intuito de captar financiamento a ser direcionado a projetos dispendiosos, à oferta de novos serviços e à regeneração do território, auxiliando economicamente o poder público (Future of London & Rocket Science, 2016). O crescimento do número de ‘*BIDs*’ em Londres ajudou que o número de empresas e de postos de trabalho, assim como o volume de negócios, aumentasse: entre 2012 e 2014, o número de empresas e de trabalhadores aumentou cerca de 90% e o volume de negócios quadruplicou (Future of London & Rocket Science, 2016).

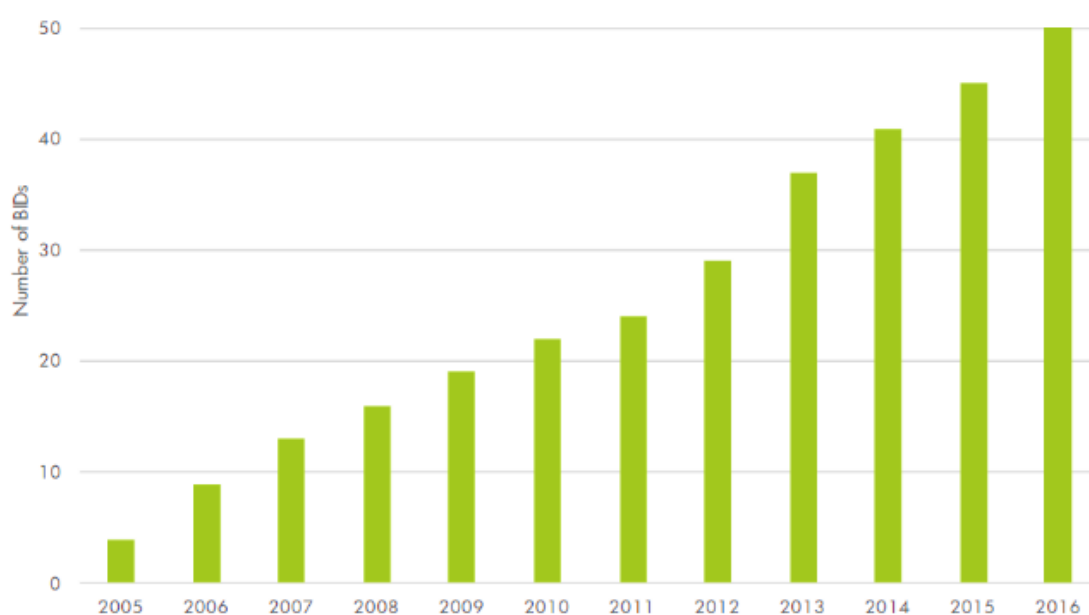


Figura 26 – Evolução do número de ‘*BIDs*’ em Londres

Fonte: Future of London & Rocket Science, 2016

As próprias receitas adquiridas, no âmbito dos ‘*BIDs*’, sofreram um aumento ao longo dos anos, sendo que entre 2012 e 2015 aumentaram cerca de 70%: uma das justificações, para tal êxito financeiro, é a incorporação dos três ‘*BIDs*’ de proprietários de imóveis (Future of London & Rocket Science, 2016). O número de negócios e de proprietários de imóveis integrados no quadro dos ‘*BIDs*’ eram, em 2016, 489 e 66, respetivamente (Future of London & Rocket Science, 2016).

O sucesso deste mecanismo é notório pelo facto de se denotar a renovação do mandato em alguns dos ‘BIDs’, incluindo o do ‘Kingston First’ – o primeiro ‘BID’ a ser implementado em Londres – (Future of London & Rocket Science, 2016). O crescimento da participação no processo de votação, assim como dos votos a favor da implementação de ‘BIDs’, é visível na figura seguinte (Figura 27).

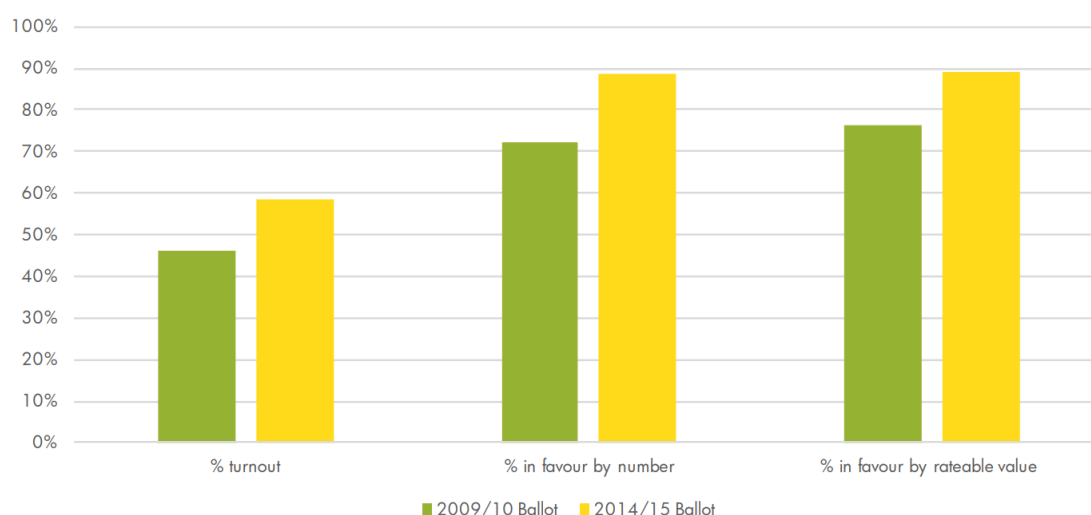


Figura 27 – Evolução da participação e aprovação no âmbito da votação

Fonte: Future of London & Rocket Science, 2016

A receita média anual, proveniente das taxas cobradas no âmbito dos ‘BIDs’, aproxima-se dos 25 milhões de libras e, além disso, existem várias entidades a contribuir financeiramente, que não apenas as empresas e os proprietários de imóveis, e que têm, por isso, possibilitado a aquisição de receitas adicionais (Future of London & Rocket Science, 2016). A figura seguinte (Figura 28) apresenta essas entidades contribuintes, assim como o peso das receitas adicionais, por elas providenciadas, na receita total dos ‘BIDs’. A maioria das entidades possui um peso da sua contribuição, sobre as receitas totais adquiridas, abaixo dos 50%. É possível constatar, ainda, que houve um decréscimo do peso das receitas, entre 2012 e 2015, por parte da maioria das entidades contribuintes. Embora não expresso nos dados financeiros, verificam-se outras contribuições sob a forma de serviços extra, por exemplo, serviços adicionais de segurança por parte da polícia local e melhorias no setor dos transportes e na paisagem urbana, por parte da ‘Transport for London’ (Future of London, Rocket

Science, 2016) – autoridade responsável pelo setor de transportes de Londres, gerindo a rede de transportes coletivos e as principais estradas da capital – (Transport for London, s.d.).

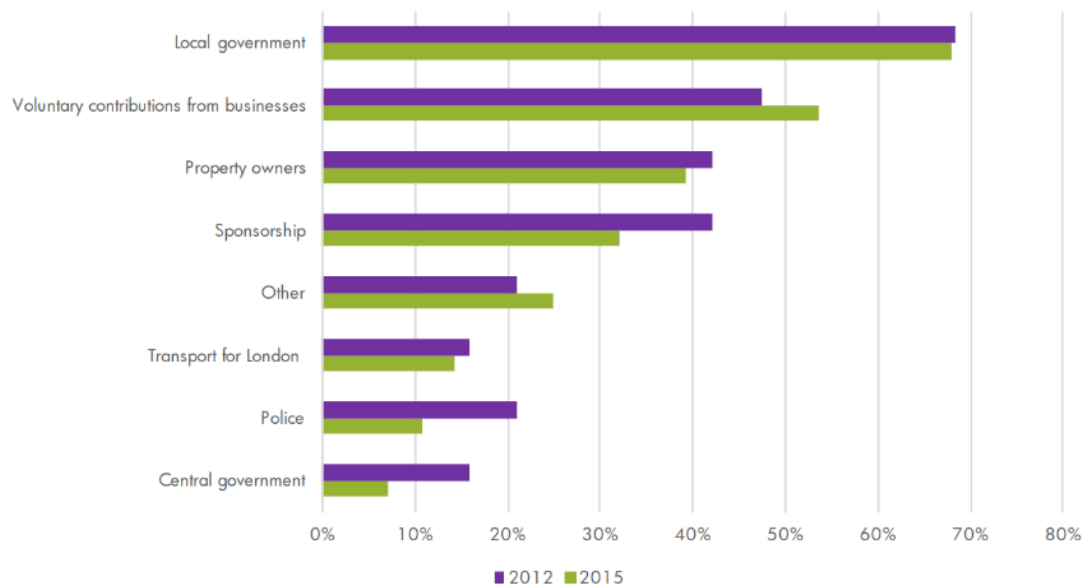


Figura 28 – Fontes e evolução das receitas adicionais

Fonte: Future of London & Rocket Science, 2016

A governança é um ponto crucial neste mecanismo: existem várias parcerias entre diferentes ‘*BIDs*’, assim como com diferentes entidades, de forma a haver apoio e partilha de iniciativas e, assim, uma aquisição conjunta de oportunidades (Future of London & Rocket Science, 2016). A ‘*Cross River Partnership*’ (CRP) – que consiste numa organização voltada para a criação de novos projetos que favoreçam Londres (Cross River Partnership, 2020) –, por exemplo, acolhe ‘*BIDs*’ e autoridades locais da zona central de Londres que colaboram, em conjunto, em programas-piloto (Future of London & Rocket Science, 2016). O estabelecimento de boas ligações com os residentes locais consiste noutro ponto percecionado em vários ‘*BIDs*’ londrinos (Londonassembly, 2016).

O projeto ‘*Crossrail*’ baseia-se na incorporação de uma extensa linha férrea, com aproximadamente 120 km, a ligar vários pontos de Londres (Railway Technology, 2020), possuindo dezenas de estações (Future of London, 2020). Este grande projeto, além de útil na captação de um maior número de utentes para o seu sistema de

transportes, demonstra potencial na contribuição para o desenvolvimento económico das zonas por ele abrangidas (Future of London, 2020).

A figura seguinte (Figura 29) exhibe a rede do projeto ‘Crossrail’, cuja construção se iniciou em 2009 e entrou em operação em 2019, e do projeto ‘Crossrail 2’, cujo início da construção está previsto para 2023 e a inauguração para 2033 (The Times, 2018). O ‘Crossrail 2’ baseia-se na implementação de uma nova linha férrea subterrânea, com o intuito de complementar a rede de transportes existente, melhorando assim a acessibilidade na capital inglesa (Crossrail 2, 2020).

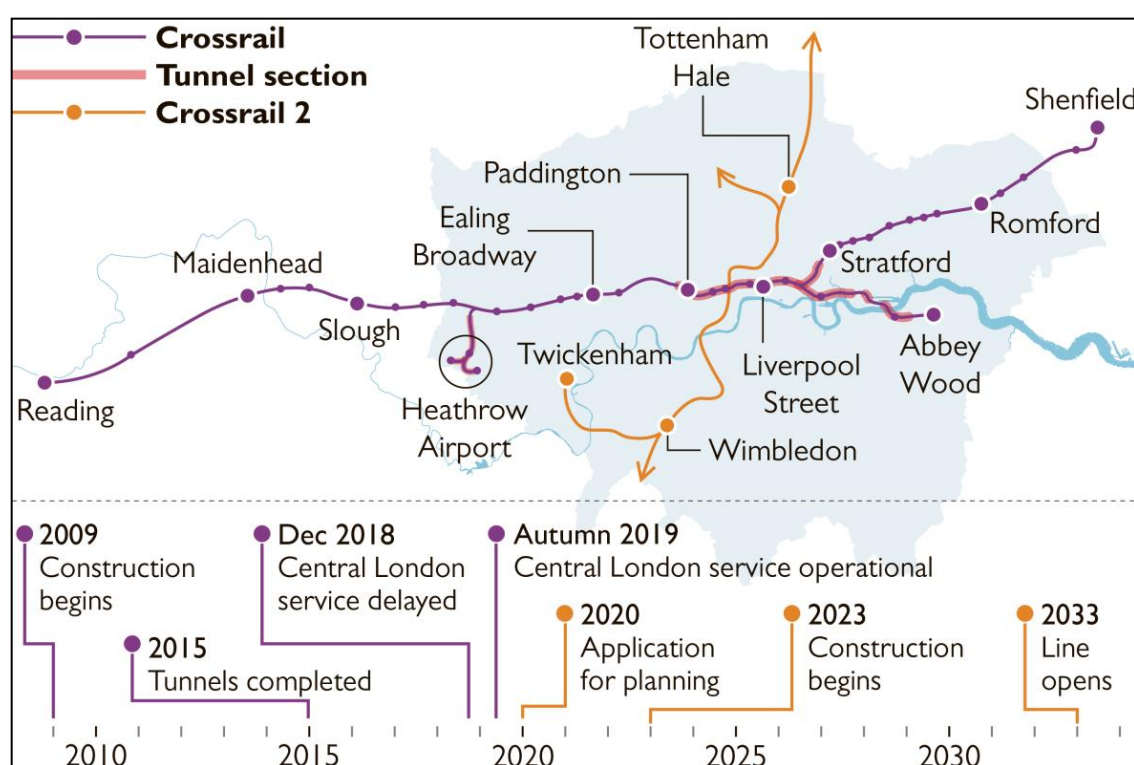


Figura 29 – Rede da ‘Crossrail’ e ‘Crossrail 2’

Fonte: The Times, 2018

De forma a melhor compreender se as receitas adquiridas, por parte das taxas cobradas no âmbito do ‘BID’, contribuem financeiramente para o projeto ‘Crossrail’, a ‘Mayor of London’ – que consiste numa entidade pública com deveres na definição de planos e de políticas para Londres (London Councils, s.d. b) – foi questionada. E a resposta obtida foi a seguinte: “BIDs provide additional or improved services, identified by the local businesses as a priority for the district such as extra safety, cleaning or

environmental measures (...). The funding for London's Crossrail project does not come from the levy that BIDs pay as the BID levy money is ring-fenced for improvements in the BID area. However, businesses in BID areas pay Crossrail Business Rates Supplement¹⁵ (BRS) separately on the same basis as any other business (...). It may be the case that BIDs use their BID levies to make contributions to schemes which enhance the environment around Crossrail stations, but the BID levies do not directly fund London's Crossrail project.” (Tribe, 2020¹⁶).

Uma vez que a linha do projeto ‘Crossrail’ passa pela área de Farringdon, o que promove uma maior deslocação de pessoas para essa zona, foi proposto um ‘BID’ para o distrito formado pelos territórios de Farringdon e de Clerkenwell (London Loves Property, 2016). E, assim, este distrito passou a integrar, no mês de abril de 2020, o ‘Midtown BID’ – um dos ‘BID’ que foi criado em 2005 e que renovou sucessivamente os seus mandatos –, junto com outras áreas: Bloomsbury, Holborn e St. Giles (Midtown, 2020 b).

O ‘Midtown BID’ apresenta-se como um distrito comercial e representa uma das maiores áreas de emprego da capital, no entanto os desafios associados ao seu crescimento não são inexistentes (Midtown, 2020 b). É neste âmbito que são necessários investimentos que lhes permitam dar resposta: o domínio público e as infraestruturas de transporte são duas áreas em que as receitas do ‘Midtown BID’ se concentram (Midtown, 2020 a). Como se pode verificar na figura seguinte (Figura 30), a área do domínio público e das infraestruturas de transporte tem um grande peso nas despesas exigidas quer para o período de 2019/2020, quer para o período de 2020/2021 (previsão). A incorporação de uma nova entrada na estação de metropolitano de Holborn – uma das áreas territoriais integrantes – consiste numa das prioridades para este ‘BID’, no âmbito do seu atual mandato (Midtown, 2020 b).

¹⁵ A ‘Crossrail Business Rates Supplement’ consiste numa taxa cobrada sobre determinadas empresas, de forma a auxiliar o financiamento do projeto ‘Crossrail’ (Mayor of London & Londonassembly, 2020b).

¹⁶ Resposta de Richard Tribe, membro da ‘Economic Development Team’ da ‘Mayor of London’, relativamente à questão acerca do financiamento do projeto ‘Crossrail’, por parte das taxas provenientes dos ‘BIDs’ em Londres.

| Midtown Business Improvement District (BID) | | | |
|---------------------------------------------|------------------|-------------------------------------------|------------------|
| Income and Expenditure | | Anticipated Income and Expenditure | |
| | 2019–20 | | 2020–21 |
| INCOME | | INCOME | |
| Levy Income | 1,728,679 | Levy Income | 2,280,154 |
| Other Income | 14,767 | Other Income | – |
| TOTAL | 1,743,446 | TOTAL | 2,280,154 |
| EXPENDITURE | | EXPENDITURE | |
| Campaigns and Services | 139,169 | Campaigns and Services | 683,000 |
| Public Realm and Transport Infrastructure | 1,387,598 | Public Realm and Transport Infrastructure | 1,572,000 |
| Marketing and Communications | 852,407 | Marketing and Communications | 683,000 |
| Management and Overheads* | 376,187 | Management and Overheads* | 227,000 |
| | | Statutory Contingency** | 115,154 |
| TOTAL | 2,755,361 | TOTAL | 3,280,154 |

Figura 30 – Despesas e receitas (em £) para o ‘Midtown BID’

Fonte: Midtown, 2020 a

Cada área territorial tem as suas particularidades e prioridades, sendo as receitas direcionadas para os pontos que são necessários responder. Este mecanismo, aplicado em Londres, possui o fator governança intrínseco nas suas iniciativas e possui um destino diversificado na utilização das suas receitas. Constatando que não se trata de um mecanismo aplicado de maneira autoritária, dando opção de escolha aos atores envolvidos no pagamento da taxa agregada, é possível verificar o sucesso da sua implementação: o facto de o número de ‘BIDs’ na capital inglesa ter vindo a aumentar ao longo dos anos – incluindo a proporção de votos a favor –, sendo que alguns têm vindo a repetir o mandato, denota bem a sua aceitação por parte dos contribuintes.

Assim sendo, é possível constatar que, com a aplicação deste mecanismo, todos têm a ganhar: é captado um valor de receitas a ser direcionado para a melhoria da área territorial e, ao mesmo tempo, os que contribuem diretamente usufruem das vantagens dessa melhoria. Todos estes pontos motivaram a escolha do mecanismo ‘BID’, assim como a escolha de Londres como referência para a Área Metropolitana de Lisboa.

4.3.2. ‘BENEFIT ASSESSMENT DISTRICT’ EM LOS ANGELES

Nos Estados Unidos da América, o ‘*Special Assessment District*’ (SADs) – no estado da Califórnia, designado por ‘*Benefit Assessment District*’ (BADs) – consiste na aplicação de uma taxa a determinados proprietários de imóveis que beneficiaram com os investimentos em infraestruturas – incluindo as de transportes coletivos – e também em serviços públicos – como a iluminação pública, os sistemas de saneamento, a recolha de resíduos e a manutenção de ciclovias – (D’Angelo et al., 2019). Este mecanismo consiste numa avaliação imobiliária, tendo em conta o valor inicial da propriedade e a dimensão do terreno onde se encontra implantada (D’Angelo et al., 2019). As taxas são, regra geral, aplicadas anualmente e são direcionadas apenas para os custos relativos ao investimento em questão (D’Angelo et al., 2019).

Não existe uma origem bem definida do ‘SAD’, uma vez que este consiste num método muito antigo já aplicado na Europa, no período da Idade Média (Misczynski, 2012). Ao nível nacional, o primeiro ‘SAD’ foi incorporado em Nova Iorque no ano de 1691, com o intuito de financiar a construção de um sistema de drenagem e também um projeto de pavimentação de ruas (Zhao & Larson, 2011). Durante o século XIX, vários estados começaram a adotar o mesmo mecanismo sendo que, atualmente, todos os governos locais estão autorizados, em todos os estados do país, a aplicar este mecanismo, de forma a financiar projetos de melhoria de âmbito local (Zhao & Larson, 2011). Este mecanismo ganhou popularidade a partir do início do século XX, derivado à rápida urbanização que trouxe consigo a necessidade de criação de infraestruturas (Mathur & Smith, 2012).

Na Califórnia, em particular, este mecanismo era muito importante na angariação de financiamentos para projetos de irrigação, nos finais do século XIX (Misczynski, 2012). No âmbito deste mecanismo, as leis sofreram uma grande revisão durante a Era Progressiva¹⁷, nomeadamente no início da década de 1910 (Misczynski, 2012). Este método foi também importante no financiamento de uma grande parte das infraestruturas de âmbito público – não só no estado da Califórnia, mas também no resto do país –, durante o século XIX e início do século XX até à década de 1930,

¹⁷ A Era Progressiva consistiu num período histórico dos Estados Unidos da América, compreendido entre as décadas de 1880 e 1920, marcado por fortes reformas ao nível político (Khan Academy, 2020 b).

com a chegada da Grande Depressão¹⁸ (Misczynski, 2012). O período da Grande Depressão foi difícil para a sustentação dos ‘SADs’, uma vez que muitos projetos falharam e também muitos proprietários se viram incapazes de pagar as suas contribuições (Zhao & Larson, 2011), além das propriedades terem perdido valor económico (Mathur & Smith, 2012).

Perante esta situação, os ‘SADs’ caíram voltando a entrar novamente em uso após o ano de 1940, mas apenas para pequenos projetos locais (Zhao & Larson, 2011). Só nas décadas de 70 e 80 a sua aplicação começou a crescer e a ser direcionada para projetos de infraestruturas de transportes coletivos e parques de estacionamento (Zhao & Larson, 2011). Várias áreas metropolitanas dos Estados Unidos da América, nos anos 80, começaram a utilizar os ‘SADs’ para o financiamento de novos projetos ligados ao setor dos transportes coletivos como, por exemplo, Washington e Los Angeles – mais especificamente para projetos ligados ao transporte ferroviário – (Mathur & Smith, 2012).

Relativamente a Los Angeles, que constitui o presente caso de referência internacional, este mecanismo foi implementado por parte da autoridade metropolitana de transportes de Los Angeles (Zhao & Larson, 2011) – atualmente designada por ‘*Los Angeles County Metropolitan Transportation Authority*’ (LACMTA) – em 1985, em duas áreas diferentes (Misczynski, 2012). O estado da Califórnia autorizou esta entidade a aplicar os ‘BADs’ apenas necessitando, para tal, da votação favorável do ‘Conselho de Supervisores¹⁹’ e limitando a sua utilização para o setor do transporte ferroviário e para instalações a ele inerente (Mathur & Smith, 2012). A implementação destes dois ‘BADs’ teve como intuito a captação de cerca de 9% do valor do custo do primeiro segmento da ‘*Los Angeles Red Line*’ (Misczynski, 2012). Esse primeiro segmento em questão – correspondente ao modo metropolitano subterrâneo –, localizado no centro de Los Angeles e com extensão até uma zona mais periférica, foi inaugurado em 1993 e foi o único a ser financiado pelo ‘BAD’ (ainda que parcialmente), dentro de um conjunto de segmentos das linhas que compõem o

¹⁸ A Grande Depressão consistiu numa forte crise económica na história dos Estados Unidos da América, que se iniciou em 1929 (Khan Academy, 2020 a).

¹⁹ O ‘Conselho de Supervisores’ representa o órgão que governa Los Angeles, desempenhando as funções executiva e legislativa (County of Los Angeles Board of Supervisors, 2020).

sistema metropolitano de Los Angeles – designado por ‘Los Angeles Metrorail’ – (Mathur & Smith, 2012).

O financiamento deste segmento, através do ‘BAD’, contou com dois distritos, designados por A1 e A2, com um total de cinco estações de metropolitano neles incluídas – o A1 com quatro estações e o A2 com uma – (Mathur & Smith, 2012), tal como se pode verificar na figura seguinte (Figura 31).

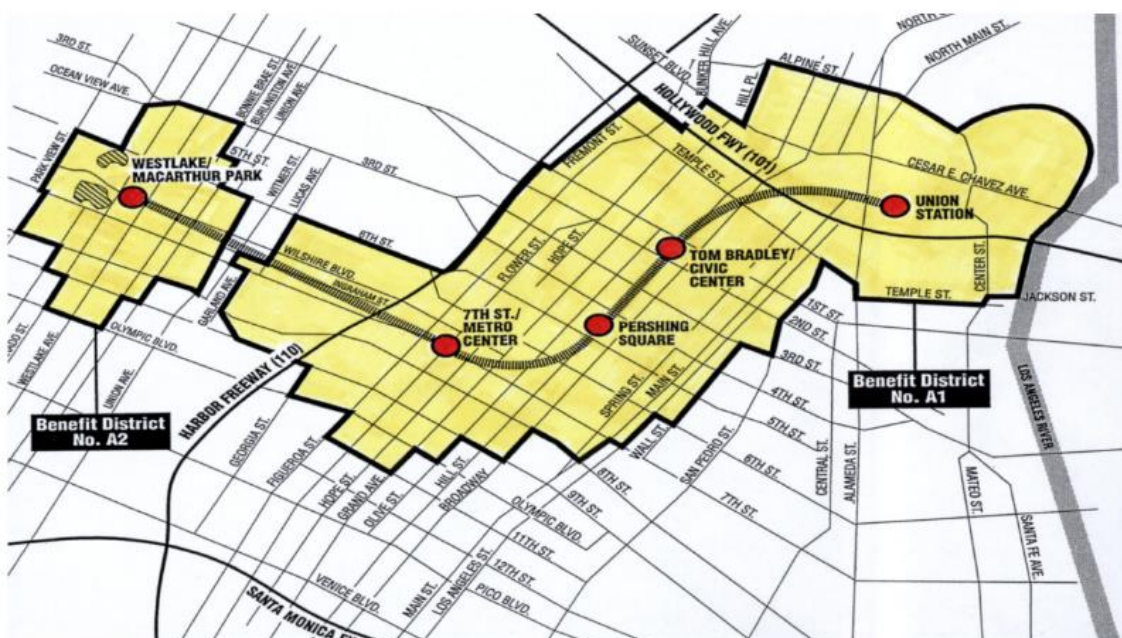


Figura 31 – Distritos A1 e A2 do primeiro segmento da ‘Red Line’

Fonte: Mathur & Smith, 2012

Os limites dos distritos em questão foram desenhados dentro de uma distância de 1,5²⁰ milha, das estações inseridas dentro do *Central Business District* (CBD), e de 1,75²¹ milha, das estações localizadas fora do CBD (Zhao & Larson, 2011). A definição destas medidas teve em consideração as distâncias percorridas, por via pedestre, ao longo dos quarteirões (Zhao & Larson, 2011). O desenho destes limites foi efetuado de forma a seguir as linhas centrais das ruas, para que os edifícios integrantes de uma mesma secção não ficassem separados no âmbito do ‘BAD’ (Zhao & Larson, 2011).

²⁰ 1,5 milha corresponde a pouco menos de 2015 metros.

²¹ 1,75 milha corresponde a pouco mais de 2815 metros.

As propriedades incluídas nesses dois distritos encontravam-se assim sujeitas ao pagamento da taxa no âmbito do 'BAD', mais especificamente propriedades comerciais que incluíam tanto escritórios, como terrenos que se encontrassem vazios (Mathur & Smith, 2012). As propriedades residenciais, assim como as correspondentes a organizações sem fins lucrativos e a instituições religiosas, encontravam-se isentas do seu pagamento (Mathur & Smith, 2012). A taxa, paga anualmente, variava conforme a dimensão das propriedades em questão – incluindo tanto a área construída, como a áreas do lote –, sendo que a localização das mesmas e o tipo de negócio detido não tinham qualquer interferência (Zhao & Larson, 2011).

O valor da taxa, cobrada por pé quadrado²², foi variando ao longo dos 17 anos em que esteve em vigor: no período de 1992 a 1997, a taxa era de 0,17 dólares; de 1997 a 2002, era de 0,27 dólares; e de 2002 a 2009, era de 0,33 dólares (Mathur & Smith, 2012). No Distrito A1, a taxa cobrada abrangia as propriedades que se localizassem a uma distância inferior a meia milha²³ das estações e, no Distrito A2, a taxa direcionava-se para as propriedades que se situassem a uma distância da estação de até um terço de milha²⁴ (Mathur & Smith, 2012). O governo de Los Angeles foi responsável pela captação monetária, no âmbito do 'BAD' aplicado (Mathur & Smith, 2012). As receitas captadas no Distrito A1 destinaram-se a financiar a parte da 'Red Line' aí inserida, enquanto as receitas do Distrito A2 foram direcionadas para o financiamento da parte da 'Red Line' inserida nessa área (Mathur & Smith, 2012).

A figura seguinte (Figura 32) exhibe a evolução das receitas captadas em ambos os distritos, no período compreendido entre 1998 e 2010. As receitas, para o período em análise, sofreram um aumento ao longo dos anos: embora tivessem sido vítimas de um decréscimo em 2001, depressa voltaram a aumentar a partir desse ano. O Distrito A1 possuía um maior número de propriedades comerciais e com um maior somatório em área taxada, comparativamente ao Distrito A2, levando-o, por isso, a contribuir com um maior montante financeiro (Mathur & Smith, 2012).

²² Um pé quadrado corresponde a perto de 0,1 metros quadrados.

²³ Meia milha corresponde a perto de 805 metros.

²⁴ Um terço de uma milha corresponde a cerca de 536 metros.

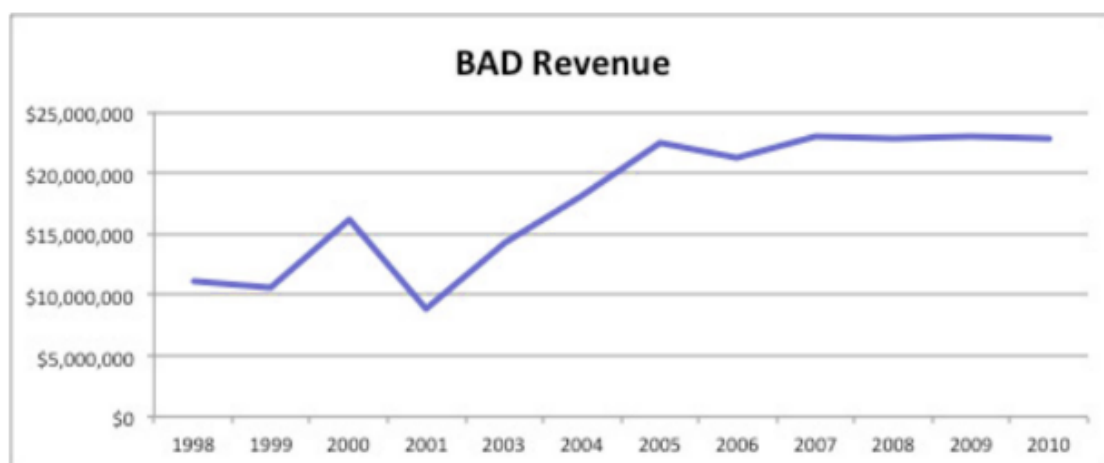


Figura 32 – Evolução das receitas no âmbito dos ‘BADs’ A1 e A2, entre os anos fiscais de 1998 e 2010

Fonte: Mathur & Smith, 2012

Além do objetivo inicial do financiamento de 9% dos custos do projeto ter sido concretizado, foram planeados novos ‘BADs’ para auxiliarem a construção dos restantes segmentos da ‘Red Line’ que, no entanto, acabaram por não ser aplicados: a aprovação, no ano de 1996, da ‘Proposition 218²⁵’ no estado da Califórnia veio dificultar tal situação, devido a passar a ser exigida a votação a favor de dois terços dos proprietários, o que desencorajou a ‘Los Angeles County Metropolitan Transportation Authority’ (LACMTA) a voltar a implementá-los (Mathur & Smith, 2012). Já a implementação do ‘BAD’, para o primeiro segmento da ‘Red Line’, tinha sido alvo de discórdia por parte dos proprietários (Mathur & Smith, 2012). Esta situação permite concluir que caso os ‘BADs’ aplicados tivessem necessitado da votação, por parte dos proprietários, muito provavelmente não teriam sido aprovados.

No ano de 2011, começou a ser construído um sistema de elétrico para o centro de Los Angeles, contando com pouco mais de 6 km de linha e com uma estimativa de custos a rondar os 290 milhões de dólares (D’Angelo et al., 2019). Pretendendo contar com o auxílio de um ‘BAD’ no seu financiamento, em 2012 foi conseguida uma votação bastante favorável – quase 73% dos votos foram a favor da sua aplicação – (D’Angelo et al., 2019). Ao contrário do que se verificou no projeto

²⁵ A ‘Proposition 218’, adotada em 1996 no estado da Califórnia, consiste no direito a voto dos contribuintes sobre a aplicação de determinados impostos, taxas e encargos sobre a propriedade (Colantuono et al., 2019).

anteriormente referido – o primeiro segmento da ‘*Red Line*’ –, para o financiamento deste novo projeto foi cobrada uma taxa sobre as propriedades comerciais tendo em consideração não só a sua dimensão, como a sua proximidade à linha do elétrico (D’Angelo et al., 2019). Este sucesso na votação deveu-se muito a uma prévia promoção do projeto durante 4 anos, em que os proprietários foram informados sobre o mesmo e sobre a sua relevância para o centro da cidade (D’Angelo et al., 2019). Apesar de atrasos inerentes ao projeto, prevê-se que este inicie o seu serviço em meados do ano de 2021 (D’Angelo et al., 2019).

Este mecanismo sofreu várias alterações, ao longo das décadas, quer ao nível da legislação, quer na expansão da sua aplicação (Misczynski, 2012). Focando na atualidade, para que a implementação de um ‘*SAD*’ seja concretizada nos Estados Unidos da América, esta deve ser aprovada pela maioria dos proprietários por ele afetados (D’Angelo et al., 2019). Antes de implementado, é necessário que a maioria dos proprietários, cujas propriedades se localizem dentro da área proposta, apresentem uma petição a requerer a sua criação ou o conselho municipal declarar a intenção de o implementar (D’Angelo et al., 2019). A proposta deve especificar: a área geográfica a definir, assim como a sua justificação; o tipo de propriedade que se perspectiva vir a beneficiar; e a relação entre a melhoria e o acréscimo do valor imobiliário (D’Angelo et al., 2019). A aplicação da taxa varia conforme a localização das propriedades, uma vez que as situadas nas proximidades de uma determinada melhoria apresentam um maior benefício, face às que se localizam a uma maior distância (D’Angelo et al., 2019). Esta taxa aplicada deve ser também proporcional ao benefício usufruído: tendo o seu cálculo, em consideração, a diferença entre o valor imobiliário observado antes e após a concretização da melhoria (D’Angelo et al., 2019).

Este mecanismo é vantajoso enquanto fonte de financiamento direcionado a projetos, embora o seu sucesso seja influenciado por vários fatores, tais como: a presença de uma maior necessidade de melhorias no território; as políticas instituídas que podem ou não favorecer a sua implementação; e as oscilações do mercado imobiliário (Zhao & Larson, 2011). Este último ponto, como foi anteriormente referido, verificou-se nos Estados Unidos da América, no período da grande crise económica

que retirou valor às propriedades e, consequentemente, prejudicou o êxito deste mecanismo (Zhao & Larson, 2011).

A aplicação do 'BAD' em Los Angeles nos distritos A1 e A2, como foi anteriormente mencionado, cumpriu o objetivo inicial de captação financeira, apresentando, no entanto, uma percentagem baixa (de apenas 9%). Tratando-se de um grande projeto e, por isso, dispendioso, a contribuição por parte das propriedades não apresentou grande expressividade, comparativamente a se este se tratasse de um pequeno projeto (Mathur & Smith, 2012). Além disso, estes dois 'BADs' apresentaram algumas particularidades que não revelaram grande equidade. A equidade vertical verificou-se, considerando que os proprietários que detinham maiores propriedades possuíam um maior poder económico e, por isso, pagavam uma taxa mais elevada (Mathur & Smith, 2012). No entanto, a taxa era cobrada somente em função da área das propriedades, não considerando que determinadas propriedades, pela sua localização e pelo tipo de negócio de detinham, beneficiariam mais com a construção do segmento da 'Red Line', incluindo as residenciais que – estando isentas do pagamento – também representam um beneficiário indireto.

Apesar da mudança da legislação no estado da Califórnia ter afetado a implementação deste mecanismo, na medida em que os proprietários obtiveram poder para a recusar, esta situação foi contornada no âmbito do projeto do sistema de elétrico no centro de Los Angeles, tal como foi anteriormente mencionado: os proprietários, ao terem sido informados do projeto a ser financiado e da sua importância, acabaram por aceitar a sua contribuição no processo com uma votação muito bem-sucedida. Além disso, uma vez que a dimensão e a localização das propriedades foram tidas em conta, a equidade foi maior. Pode-se verificar que o único ponto que aparentemente menos contribuiu para uma maior equidade foi o facto de, tal como os 'BADs' aplicados no âmbito da 'Red Line', apenas as propriedades comerciais terem sido incluídas no pagamento da taxa inerente.

Após esta análise, constata-se que o manuseamento do mecanismo 'BAD' sofreu uma evolução, ao longo dos anos, no estado da Califórnia. E é no âmbito desta evolução que o 'BAD' se apresenta como uma boa solução a ser transportada para a Área Metropolitana de Lisboa, no auxílio ao financiamento do setor dos transportes

coletivos. Se bem aplicado, este mecanismo pode mostrar-se bem-sucedido, justo e onde todos têm a ganhar, uma vez que as receitas provenientes dos contribuintes são adquiridas no âmbito da melhoria do seu território que, por sua vez, os beneficia, nomeadamente a nível económico.

Tal como foi anteriormente referido, encontra-se projetada a extensão da linha de metropolitano do município de Lisboa, o que certamente beneficiará as propriedades localizadas na sua envolvente, e por esse motivo o '*BAD*' apresenta-se como uma solução favorável a ser aplicada no âmbito do seu financiamento. Além disso, a implementação deste mecanismo em zonas urbanas já desenvolvidas, como o caso de Los Angeles, apresenta uma certa estabilidade e previsibilidade nas receitas angariadas, uma vez que o número de propriedades contribuintes já é previamente conhecido (Mathur & Smith, 2012). E, neste âmbito, Lisboa apresenta semelhanças com Los Angeles, por representar, também, uma zona urbana já consolidada.

CAPÍTULO 5: CAPTAÇÃO DE FINANCIAMENTO PARA O SISTEMA DE TRANSPORTES COLETIVOS DA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA

5.1. A URGÊNCIA DE INVESTIR NO SISTEMA DE TRANSPORTES COLETIVOS

As elevadas emissões de dióxido de carbono para a atmosfera têm contribuído fortemente para o aquecimento global, de que a utilização massiva do veículo individual motorizado, atualmente presenciada nas cidades, tem elevada responsabilidade (Da Silva, 2018). Na União Europeia, cerca de 30% das emissões de dióxido de carbono tem origem nos transportes, sendo que, dessa percentagem, 72% é proveniente dos transportes rodoviários, nos quais o automóvel contribui com mais de 60% (Parlamento Europeu, 2019). A pegada carbónica do veículo individual motorizado, designadamente do automóvel, não se baseia apenas na sua utilização, mas também em todo o processo que o envolve: desde a extração, transação e transformação do petróleo, que servirá para o seu abastecimento, até ao fabrico do próprio veículo e de todas as infraestruturas que o servem (Da Silva, 2018).

“Apesar da sua ainda pequena percentagem no mercado (cerca de 1,5% veículos de passageiros), o número de registos de carros elétricos na UE tem vindo a aumentar significativamente nos últimos anos. As vendas de veículos elétricos na UE cresceram 51% em 2017, comparativamente a 2016.” (Parlamento Europeu, 2019). Apesar das viagens por meio de automóveis elétricos se demonstrarem ambientalmente amigáveis, face aos movidos a combustíveis fósseis, não suprimem determinados problemas urbanos, tais como: elevados níveis de congestionamento, ocupação do espaço público e sinistralidade rodoviária.

Situações de sinistralidade rodoviária também são uma consequência da massiva utilização de veículos motorizados. A maioria dos acidentes ocorridos em Portugal nos últimos anos (entre 2015 e 2018), provocando vítimas – tanto mortais, como feridos graves e ligeiros –, foi observada em veículos ligeiros motorizados (IMT, 2019 a). No ano de 2019, entre os meses de janeiro e agosto, ocorreram 23 208 acidentes rodoviários em Portugal Continental com vítimas, sendo que o distrito de Lisboa foi o que apresentou o maior contributo, ultrapassando os 5200 acidentes

(ANSR, 2020). O distrito de Setúbal, embora em menor número, também apresentou um peso significativo no número de acidentes ocorridos com vítimas, no ano de 2019, aproximando-se dos 1700 acidentes (ANSR, 2020).

O transporte rodoviário constitui a principal fonte de ruído, em meio urbano, na Europa, o que representa um sério problema para a saúde humana (MobilizAR, s.d.). Focando no contexto nacional, *“A maioria das cidades portuguesas regista valores de ruído acima do limite legal, estipulado na legislação nacional e europeia em vigor, sendo o tráfego a principal fonte de ruído. Dados recentes da Agência Portuguesa do Ambiente (APA), revelam que 20% da população residente em Portugal Continental está exposta a níveis sonoros que induzem perturbações no sono e 15% está exposta a níveis associados a incomodidade moderada.”* (MobilizAR, s.d.).

A Área Metropolitana de Lisboa, cujos padrões de mobilidade assentam, predominantemente, no veículo individual motorizado, produzem efeitos negativos para o seu território e para a sua população: através da frequente ocorrência de situações de congestionamento; pela elevada ocupação do espaço público, por parte do automóvel; pela contaminação do ar; e pela produção de ruído (AML, 2016). Desta forma, é evidente que existe uma urgência na adoção de uma mobilidade sustentável, designadamente que a população residente substitua a utilização constante do veículo individual motorizado pelo uso mais recorrente dos transportes coletivos.

A pensar nesta mudança de padrão, e também na equidade social e coesão territorial, foi implementado o novo sistema tarifário na AML em 2019, como foi anteriormente referido. Este permitiu, aos seus residentes, aceder aos serviços de transporte coletivo, a partir de qualquer um dos municípios que compõem o território metropolitano, por um valor tarifário mais económico. Esta iniciativa teve fortes resultados no âmbito da procura, como foi referido no capítulo 3, no entanto a pandemia de Covid-19 veio, de certa forma, repelir muitos utentes do sistema de transportes coletivos.

A contribuição que a pandemia de Covid-19 deu à priorização do veículo individual motorizado, nas viagens metropolitanas, levou a consequências notórias na qualidade do ar em determinadas zonas da AML, que são analisadas ainda neste capítulo. Também é demonstrada a atual tendência de mobilidade e, por meio da

opinião pública de quem se desloca dentro da AML, os problemas existentes no seu sistema de transportes coletivos e até que ponto esses têm contribuído para o afastamento de utilizadores nesta fase de pandemia.

Estas duas análises em específico – a situação atual da qualidade do ar e as tendências atuais de mobilidade, incluindo a opinião pública – auxiliam na compreensão do quão crucial é a captação de um financiamento direcionado para o sistema de transportes coletivos da AML, de forma a fortalecê-lo e atribuir-lhe uma supremacia no território metropolitano.

5.1.1. NÍVEIS DE QUALIDADE DO AR

No meio urbano, onde existe uma forte presença de tráfego rodoviário – nomeadamente do automóvel –, a concentração de poluentes no ar é frequente, nomeadamente de dióxido de azoto (NO_2) e de partículas inaláveis (PM_{10}) (ZERO, 2019 b). Conforme a legislação nacional, existe um valor-limite de média anual de microgramas por metro cúbico para o dióxido de azoto – de $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ – que, quando ultrapassado, tem efeitos prejudiciais na saúde (ZERO, 2019 b).

O tráfego rodoviário na AML é intenso, nomeadamente no Município de Lisboa que é vítima de movimentos pendulares diários (provenientes de vários municípios metropolitanos) e, por isso, a concentração de poluentes no ar aí é elevada. A Avenida da Liberdade, situada no Município de Lisboa, tem-se apresentado, ao longo dos últimos anos, como um local onde a concentração de dióxido de azoto é muito forte (ZERO, 2020 c). Tal como se pode verificar na figura seguinte (Figura 33), a Avenida da Liberdade passou por várias oscilações na sua concentração média de dióxido de azoto – medida ao longo de 24 horas –, fruto dos diferentes comportamentos de mobilidade observados em quatro fases: no ano de 2019; no Estado de Alerta e no Estado de Emergência (de 13 de março a 3 de maio de 2020); na primeira fase de desconfinamento (de 4 a 17 de maio de 2020); e na segunda fase de desconfinamento (de 18 a 29 de maio de 2020).

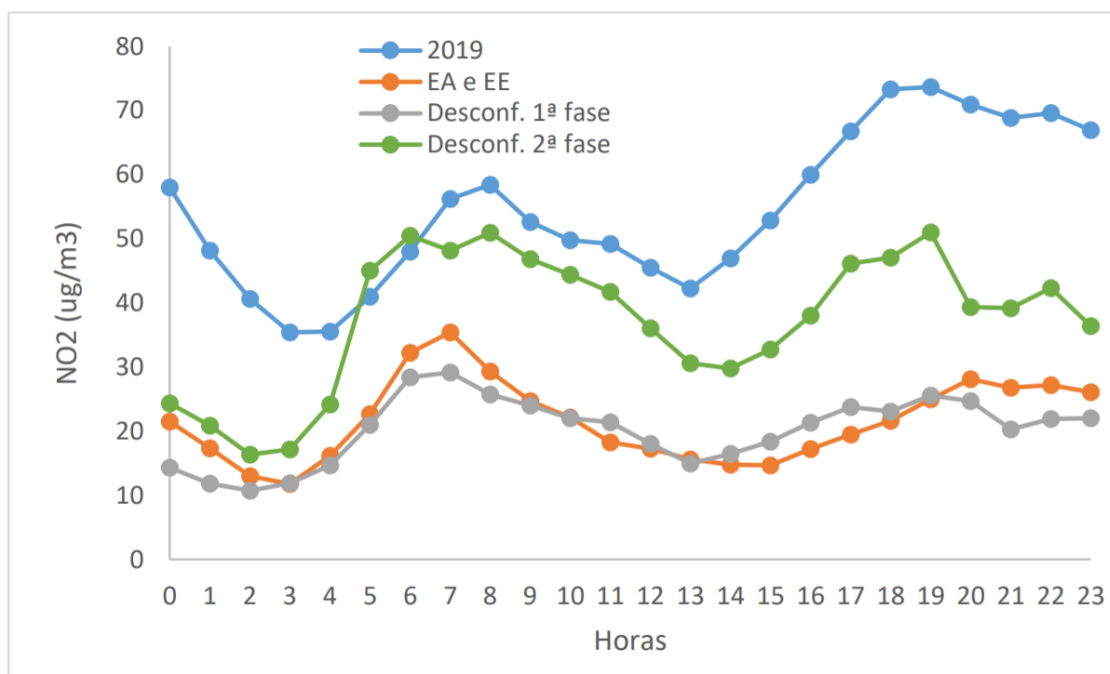


Figura 33 – Evolução da concentração média de dióxido de azoto (ao longo de 24 horas) na Avenida da Liberdade, em quatro fases
Fonte: ZERO, 2020 a

É visível na figura que, em 2019, vários foram os períodos do dia em que o valor-limite de concentração de dióxido de azoto ($40 \mu\text{g}/\text{m}^3$) foi ultrapassado, nomeadamente nas horas de ponta, tendo chegado a exceder os $70 \mu\text{g}/\text{m}^3$. No entanto, o decreto do Estado de Alerta e do Estado de Emergência – derivado à pandemia de Covid-19 – provocou uma diminuição abrupta na circulação rodoviária: não só pela permanência de muitos dos cidadãos na sua habitação em teletrabalho, mas também pelo facto de as suas deslocações terem sido restringidas a apenas situações essenciais. Neste período, a descida dos níveis de dióxido de azoto na Avenida da Liberdade foi muito elevada, sendo que os seus valores se mantiveram sempre abaixo do valor-limite. Contudo, as fases de desconfinamento, nomeadamente a segunda, vieram deitar por terra os níveis médios conseguidos até então: com o levantamento de algumas restrições, ainda agregado ao receio do contágio, muitos cidadãos começaram a se deslocar, com maior frequência, por meio do veículo individual motorizado, em detrimento dos transportes coletivos. É possível verificar na figura que os valores médios de dióxido de azoto, presentes na segunda fase de

desconfinamento, aproximaram-se por vezes dos observados em 2019, havendo momentos em que o valor-limite foi ultrapassado.

A figura seguinte (Figura 34) permite comparar os níveis de concentração de dióxido de azoto em cinco locais do Município de Lisboa – incluindo na Avenida da Liberdade –, nas fases mencionadas anteriormente (exceto para o ano de 2019). Apesar de na primeira fase de desconfinamento se terem registado valores idênticos e até mais reduzidos, face aos registados durante as fases do Estado de Alerta e Estado de Emergência – fruto da permanência da fraca circulação rodoviária, no início do levantamento de algumas restrições –, estes dispararam na segunda fase de desconfinamento.

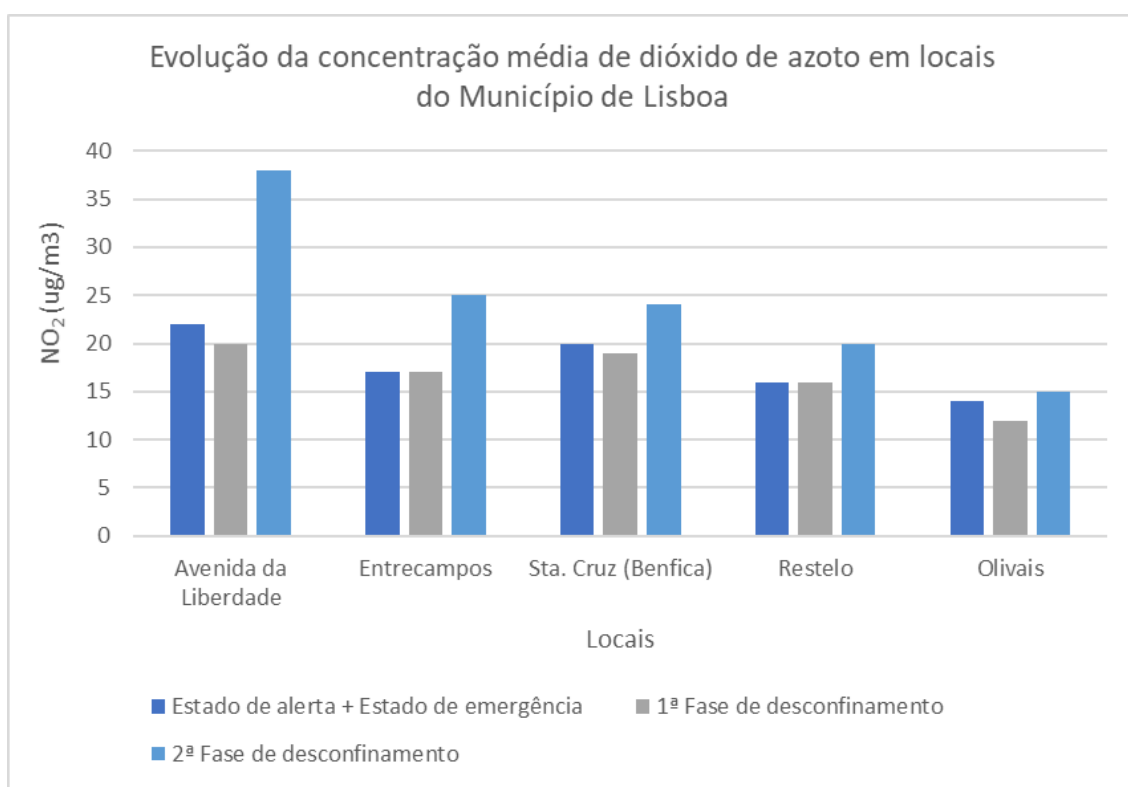


Figura 34 – Evolução da concentração média de dióxido de azoto em cinco locais do Município de Lisboa, em três fases

Fonte: Autora

Fonte de dados: ZERO, 2020 a

Entre todos os locais analisados, a Avenida da Liberdade foi aquele que exibiu os níveis mais elevados de concentração de dióxido de azoto em qualquer uma das

fases mencionadas. Apesar de Entrecampos, Santa Cruz (em Benfica), Restelo e Olivais terem exibido um forte disparo nos seus valores durante a segunda fase de desconfinamento, estes encontraram-se muito afastados dos valores verificados na Avenida da Liberdade (não ultrapassando os 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$). O destaque da Avenida da Liberdade demonstra que este local apresenta um tráfego rodoviário diário intenso, representado em grande parte pelo uso do automóvel.

Há que ter em conta que, à medida que as restrições referentes à pandemia de Covid-19 forem sendo levantadas e a população for intensificando as suas deslocações diárias – agregado ao facto de o veículo individual motorizado ser preferencial nesta fase –, os níveis de poluição tenderão a aumentar. Ou seja, para além do nível de ruído gerado, a saúde dos residentes locais, ou dos que se deslocam e permanecem diariamente nesse ambiente, poderá ficar comprometida. Este cenário traduz o quão urgente é a mudança do padrão de mobilidade tanto ao nível municipal, como ao nível metropolitano.

5.1.2. TENDÊNCIAS ATUAIS DE MOBILIDADE

De forma a melhor analisar as tendências atuais de mobilidade na Área Metropolitana de Lisboa, tendo em conta a implementação do novo 'Passe único' e a atual pandemia de Covid-19, foi elaborado e divulgado um questionário com 14 perguntas²⁶, direcionadas a uma amostra da população que se desloca na AML. O questionário foi elaborado com recurso ao programa '*ArcGIS Survey 123*' e lançado, via online, no dia 6 de julho de 2020 e esteve em constante divulgação até ao dia 31 de julho de 2020 (inclusive), por uma amostra anónima e heterogénea da população.

Foram recolhidas, até à data do fecho do questionário, 204 respostas e, através do mesmo programa, foi elaborada uma análise automática dos dados. Além de procurar compreender as tendências de mobilidade vividas na AML, a elaboração do questionário procurou: obter um parecer coletivo acerca da implementação do novo 'Passe Único', assim como da qualidade do seu sistema de transportes coletivos e

²⁷ O questionário elaborado encontra-se anexado (Apêndice A).

compreender até que ponto a pandemia de Covid-19 tem afetado as opções de mobilidade.

As primeiras cinco questões do questionário direcionam-se para a compreensão das atuais tendências de mobilidade praticadas na AML, dando especial enfoque ao peso dos transportes coletivos nas escolhas dos inquiridos nas suas deslocações.

Relativamente aos modos de transportes utilizados nas deslocações praticadas na AML, denota-se através da figura seguinte (Figura 35) que o veículo individual motorizado – que inclui o automóvel e o motociclo – tem uma expressão de 70%. Já o veículo não motorizado – que inclui a bicicleta – possui um peso relativamente baixo, que não alcança os 10%, o que não é de espantar, uma vez que este modo de transporte não é vocacionado para percorrer longas distâncias num curto espaço de tempo.

Já a percentagem de inquiridos que não recorre a nenhum destes modos de transporte – veículo individual motorizado e veículo não motorizado – pouco ultrapassa os 20%. Esta percentagem deverá corresponder aos inquiridos que apenas utilizam os transportes coletivos nas suas deslocações na AML ou que não efetuam deslocações ou que, caso efetuem, estas serão por meio pedonal.

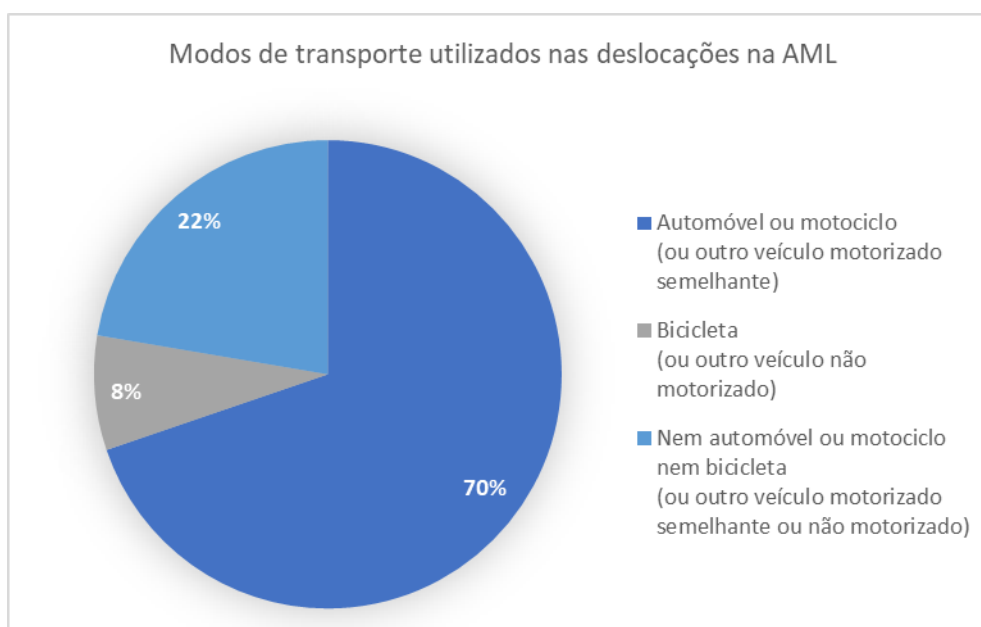


Figura 35 – Modos de transporte utilizados nas deslocações na AML

Fonte: Autora

Focando na utilização dos transportes coletivos nas deslocações praticadas na AML, tal como se pode observar na figura seguinte (Figura 36), esta representa pouco mais de 40%. A maioria dos inquiridos, quase 60%, não utiliza os transportes coletivos, devendo esta percentagem corresponder aos que recorrem a outros modos de transporte – individual motorizado e/ou não motorizado –, ou então não se deslocam ou deslocam-se por meio pedonal. No entanto, tendo em conta a elevada percentagem de utilização do veículo individual motorizado, este deverá corresponder ao principal substituto do transporte coletivo, uma vez que permite, tal como os transportes coletivos, percorrer longas distâncias num curto período de tempo.

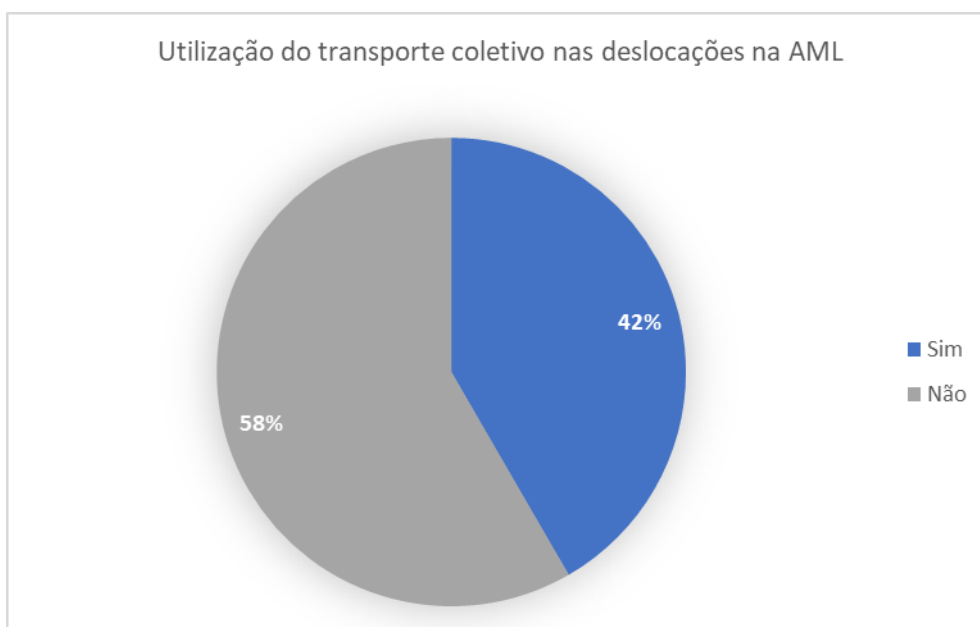


Figura 36 – Utilização do transporte coletivo nas deslocações na AML

Fonte: Autora

Relativamente ao alcance territorial das viagens realizadas com recurso ao transporte coletivo, tal como se pode constatar na figura posterior (Figura 37), quase 60% do total são efetuadas para fora do município de residência, enquanto pouco mais de 40% são realizadas dentro do município de residência. Esta situação demonstra que o transporte coletivo, quando usado, é mais procurado para viagens intermunicipais do que intramunicipais.

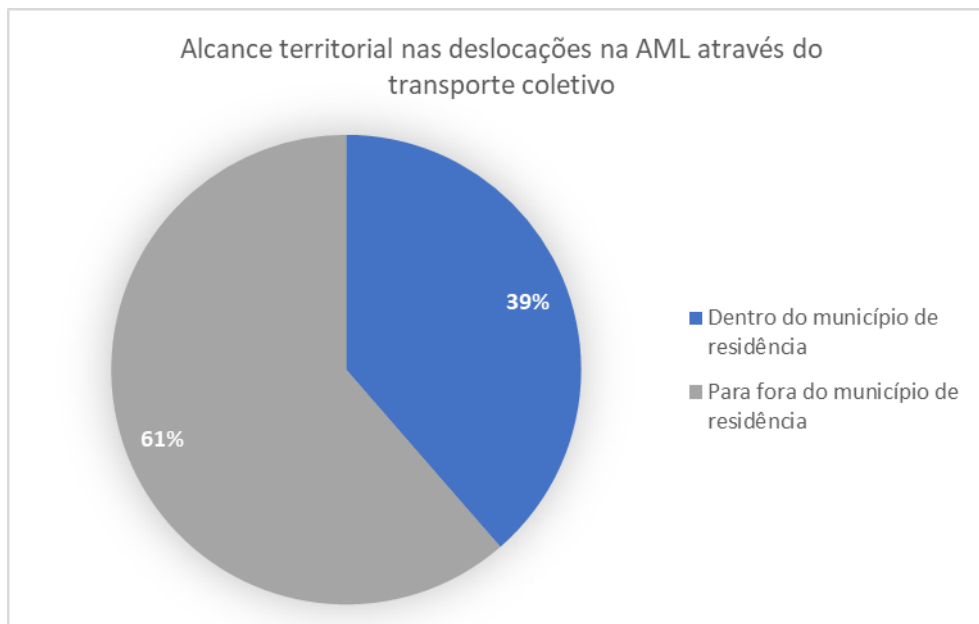


Figura 37 – Alcance territorial nas deslocções na AML através do transporte coletivo

Fonte: Autora

Na figura seguinte (Figura 38) é possível analisar o peso da escolha do transporte coletivo, face aos restantes modos, nas deslocções praticadas na AML. O transporte coletivo representa mais de metade das escolhas de mais de 50% dos inquiridos. Pouco mais de 20% dos utilizadores do transporte coletivo atribuem-lhe um peso à volta de 50% nas suas escolhas de mobilidade, enquanto perto de 25% dos inquiridos inferiorizam a sua escolha perante os restantes modos de transporte. Esta situação permite constatar que, uma vez que o transporte coletivo entra nas opções de mobilidade, este acaba por ser o meio preferencial para as deslocções.

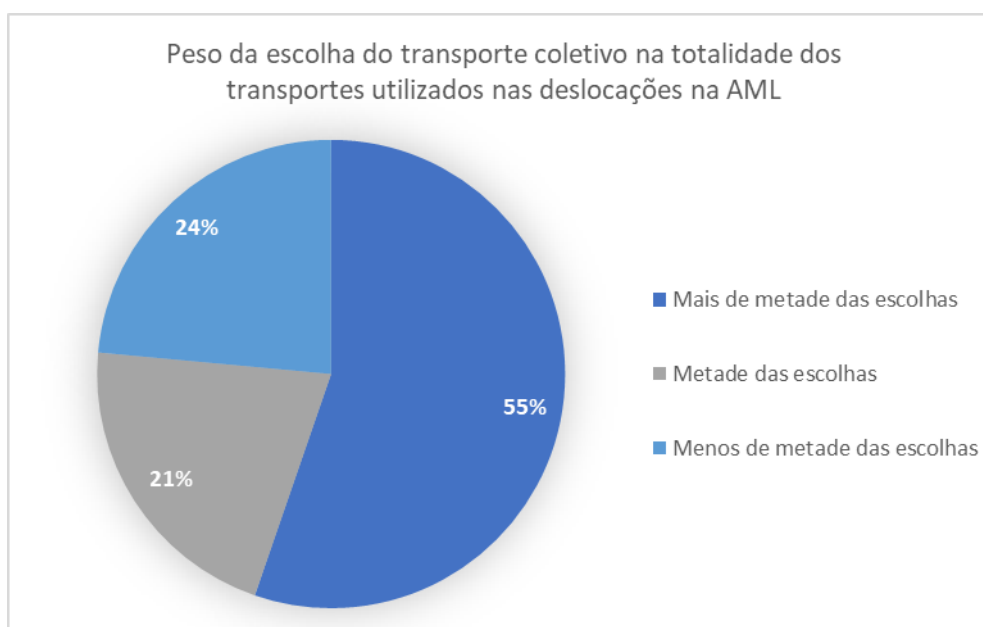


Figura 38 – Peso da escolha do transporte coletivo na totalidade dos transportes utilizados nas deslocações na AML

Fonte: Autora

Relativamente aos modos de transporte coletivo utilizados nas deslocações na AML, tal como demonstra a figura seguinte (Figura 39), o metropolitano é aquele que apresenta o maior peso, superando os 30% do total. O facto de o metropolitano ser o modo de transporte com maior frequência (comparativamente aos restantes modos) e que atua, maioritariamente, no município de Lisboa – principal destino dos movimentos pendulares diários – acaba por ser bastante procurado.

O autocarro e o comboio também apresentam um peso considerável, no âmbito da procura, e muito semelhante entre eles: de 29% e 25%, respetivamente. O facto de haver vários operadores rodoviários na AML e que efetuam percursos em todos os seus municípios, faz do autocarro um modo de transporte coletivo fortemente utilizado. Já o comboio, por efetuar ligações entre vários municípios, acaba também por ser alvo de uma elevada procura até porque, como foi anteriormente referido, as deslocações intermunicipais são aquelas onde o transporte coletivo tem maior peso.

O elétrico e o barco, ao contrário dos modos anteriormente mencionados, apresentam um peso bastante reduzido, que não ultrapassa os 6% do total.

Relativamente ao elétrico, o facto de haver poucas carreiras deste modo de transporte acaba por não impulsionar a uma maior procura na sua utilização. O barco, que efetua a ligação entre a AML Norte e a AML Sul, também apresenta um peso reduzido: o facto de muitos cidadãos optarem pelas pontes para efetuar a travessia, por meio de deslocações rodoviárias – como foi referido anteriormente no capítulo 3 –, acaba por afastar um maior número de utilizadores.

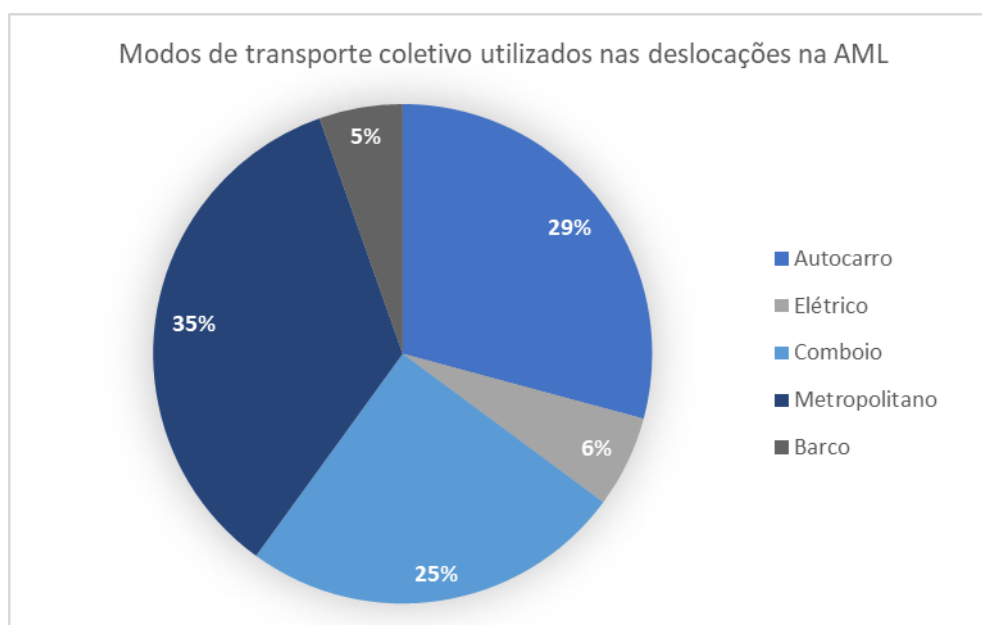


Figura 39 – Modos de transporte coletivo utilizados nas deslocações na AML

Fonte: Autora

Com o lançamento do novo ‘Passe Único’, a procura pelos transportes coletivos nas deslocações na AML aumentou, como foi anteriormente mencionado no capítulo 3. Tal situação encontra-se expressa na figura seguinte (Figura 40), em que mais de 40% dos inquiridos assume que, após a implementação do novo passe, a sua adesão aos transportes coletivos aumentou, embora mais de metade dos inquiridos refira que a sua utilização não sofreu alteração. Apenas 1% assume que a utilização dos transportes coletivos diminuiu com a implementação do novo passe o que, apesar de representar um peso muito reduzido, denota que esta implementação não terá sido positiva para todos.

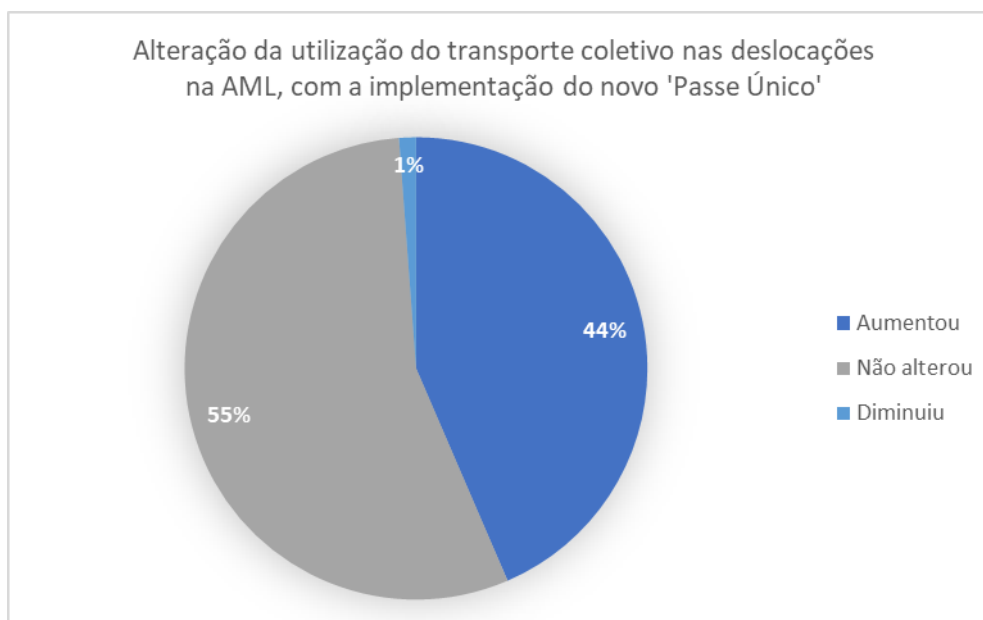


Figura 40 – Alteração da utilização do transporte coletivo nas deslocações na AML, com a implementação do novo 'Passe Único'

Fonte: Autora

De forma a tentar compreender se a implementação do novo 'Passe Único' foi uma medida favorável, foram incluídas no questionário duas questões que procuram captar a opinião pública: através da classificação do seu grau de satisfação e da justificação do mesmo.

Como se pode verificar na figura seguinte (Figura 41), uma elevada percentagem dos inquiridos – que quase alcança os 60% – atribui uma classificação positiva – ao juntar as percentagens dos que se encontram satisfeitos e muito satisfeitos –, sendo que mais de 30% dos inquiridos apresentam uma elevada satisfação. Já aqueles que apresentam uma classificação negativa possuem um peso de apenas 6% – juntando as percentagens dos que se encontram insatisfeitos e muito insatisfeitos –, sendo bastante baixo o número de inquiridos que se apresenta muito insatisfeito (representando estes apenas 2% do total). Os inquiridos que se apresentam indiferentes, perante a implementação do novo passe, exibem um peso de apenas 14%. E aqueles que não apresentam nenhuma classificação têm um peso que pouco ultrapassa os 20%, que provavelmente inclui os que, atualmente, não

utilizam os transportes coletivos, ou que não os utilizavam antes do lançamento do novo passe, ou que não aderiram ao novo passe.

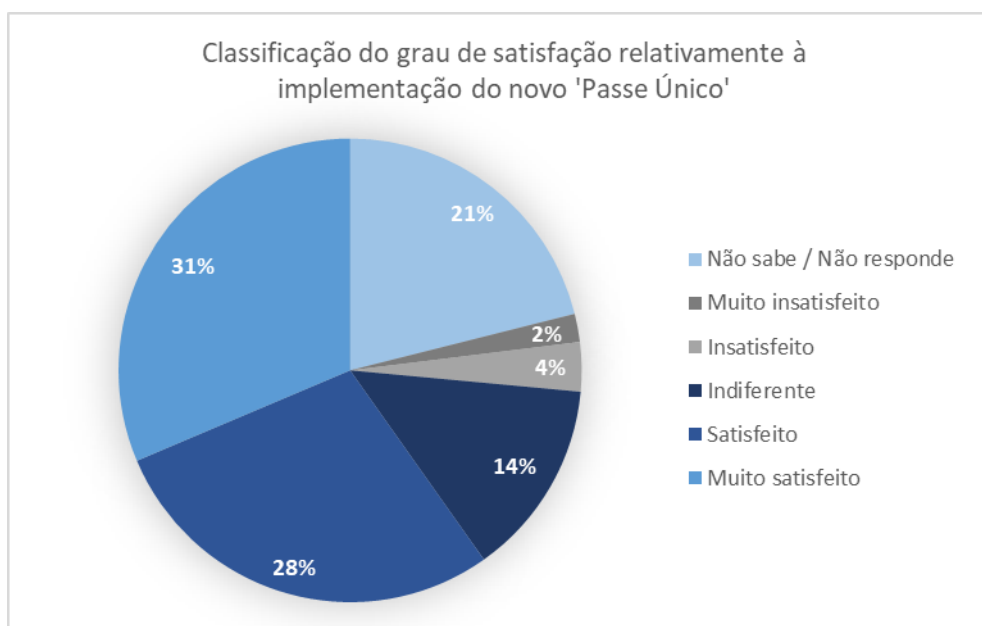


Figura 41 – Classificação do grau de satisfação relativamente à implementação do novo 'Passe Único'

Fonte: Autora

Mais de 40% dos inquiridos responderam justificando a classificação do grau de satisfação, face à implementação do novo 'Passe Único'. Uma grande parte destes elogiou a redução do valor tarifário, assim como a abrangência de vários modos de transportes coletivos num único passe. No entanto, alguns criticaram a falta de qualidade do serviço, designadamente a falta de reforço na oferta de transportes que não acompanhou o aumento da procura.

Alguns inquiridos, embora poucos, referem que não sentiram grande alteração tarifária com a implementação do novo passe: esta situação justifica-se pelo facto do novo passe ter-se demonstrado mais benéfico para aqueles que efetuam deslocações que requerem mais do que um operador de transporte, pois para os que apenas recorrem a um único operador, regra geral, a diferença tarifária não foi notória.

Focando na pandemia de Covid-19, como foi anteriormente mencionado no capítulo 3, esta veio contribuir para a alteração das tendências de mobilidade. Como

se pode constatar na figura seguinte (Figura 42), metade dos inquiridos assume que a escolha dos modos de transporte, utilizados nas deslocações na AML, sofreu alteração.

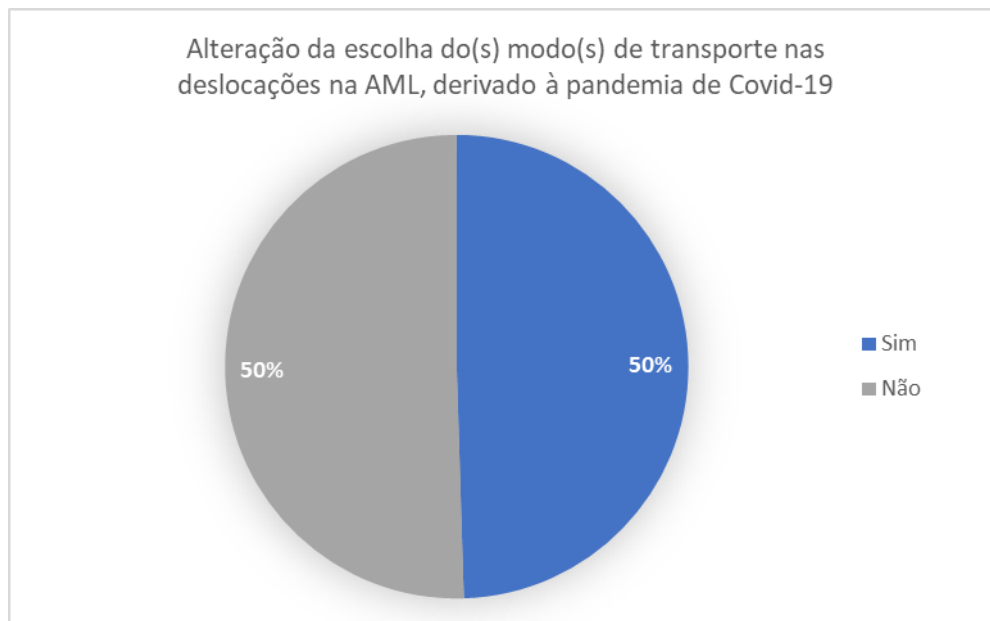


Figura 42 – Alteração da escolha do(s) modo(s) de transporte nas deslocações na AML, derivado à pandemia de Covid-19

Fonte: Autora

A figura posterior (Figura 43) demonstra que, perante a pandemia, o transporte coletivo foi o menos escolhido – correspondendo a um peso de quase 80% – e que os veículos individuais motorizado e não motorizado consistiram nos modos de transporte menos evitados: apresentando um peso de 15% e 7%, respetivamente. Esta alteração das opções de deslocação não é de espantar, uma vez que o receio do contágio tem contribuído para o afastamento dos cidadãos dos transportes coletivos, levando muitos a optar por veículos individuais motorizados e não motorizados em alternativa.

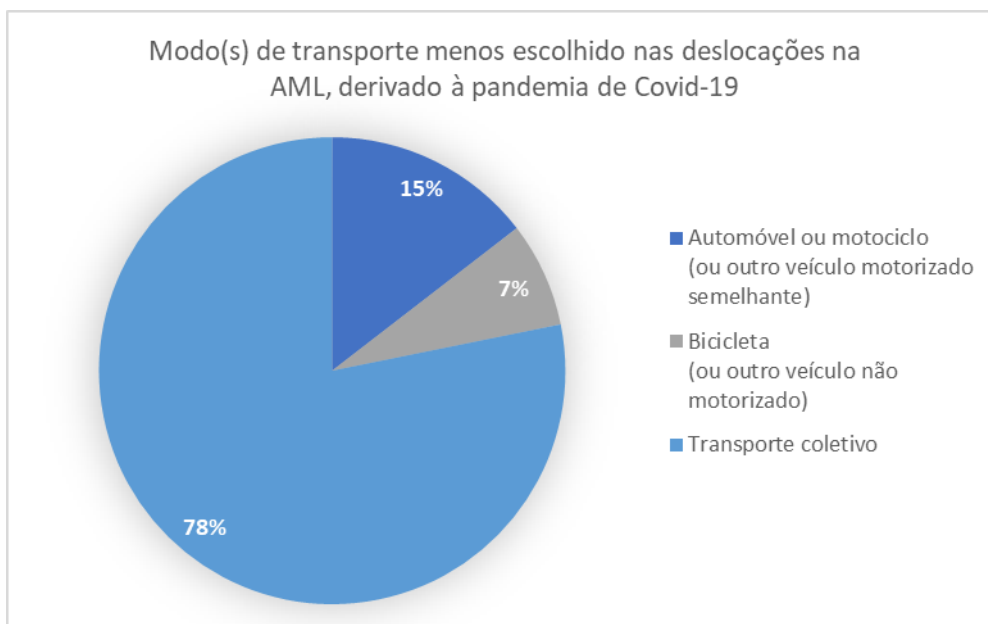


Figura 43 – Modo(s) de transporte menos escolhido(s) nas deslocações na AML, derivado à pandemia de Covid-19
Fonte: Autora

Tal como se pode observar na figura seguinte (Figura 44), a esmagadora maioria dos inquiridos, 85% do total, considera que existem problemas nos transportes coletivos da AML. Pouco mais de 10% não tem opinião face a esta situação – o que provavelmente inclui os inquiridos que não são utilizadores dos transportes coletivos – e apenas 3% não percebe a existência de quaisquer problemas.

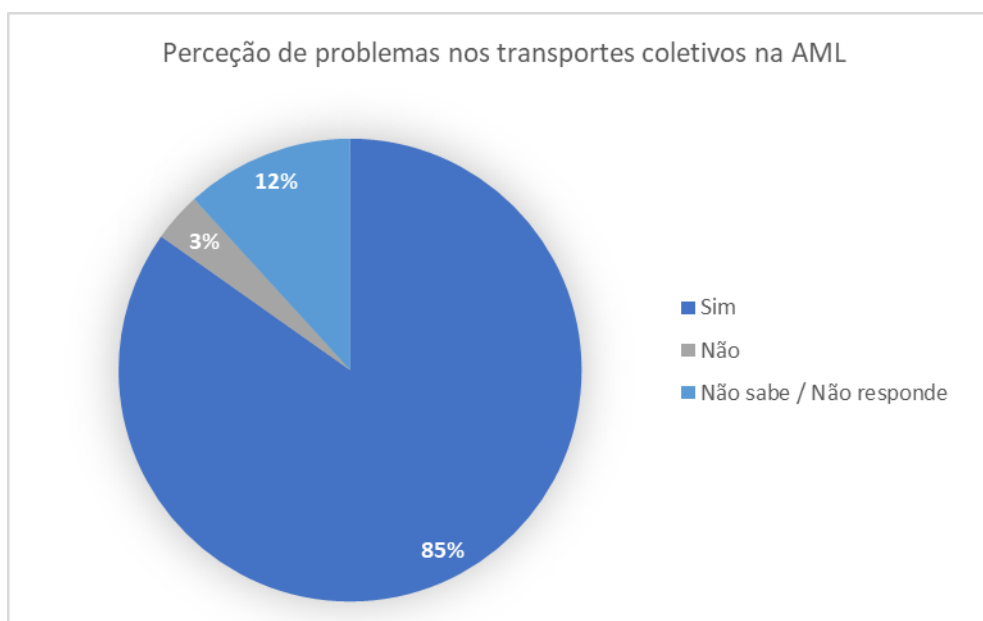


Figura 44 – Perceção de problemas nos transportes coletivos da AML

Fonte: Autora

Entre os vários os problemas percecionados nos transportes coletivos na AML, tal como se pode verificar na figura seguinte (Figura 45), a sobrelotação foi o mais selecionado, apresentando um peso de 25%. A sobrelotação é uma situação bastante desfavorável, nomeadamente numa fase de pandemia em que muitos utilizadores receiam o contágio. A frequência reduzida, que acaba por induzir situações de sobrelotação, também foi um dos problemas mais selecionados, exibindo um peso de cerca de 15% do total.

A falta de pontualidade – que no caso dos transportes rodoviários terá, como principal causa, a existência de situações de congestionamento, motivadas pelo excessivo uso do automóvel –, a inacessibilidade a determinados locais – que se justificará pelo facto da rede de transportes coletivos na AML não ser muito extensa, havendo determinados locais que esta não abrange – e a falta de condições em infraestruturas e/ou equipamentos consistem noutros problemas identificados, com um peso de, pelo menos, 10% cada um.

A fraca coordenação entre modais e a falta de segurança são outros problemas identificados, embora ambos com um peso mais reduzido que não alcança os 10%.

Também a fraca acessibilidade entre modais e o preço tarifário elevado consistiram noutros problemas identificados com um menor peso, sendo este inferior a 5%.

Outros problemas, que não os mencionados na tabela, foram identificados com um peso de apenas 2%. Entre eles encontram-se a falta de higienização, o facto de alguns operadores possuírem, nesta fase de pandemia, um limite de entrada de passageiros e a supressão de algumas carreiras de transporte. Estes problemas, ainda para mais num contexto pandémico, acabam por contribuir para um maior desconforto dos utentes e para o seu consequente afastamento dos transportes coletivos.

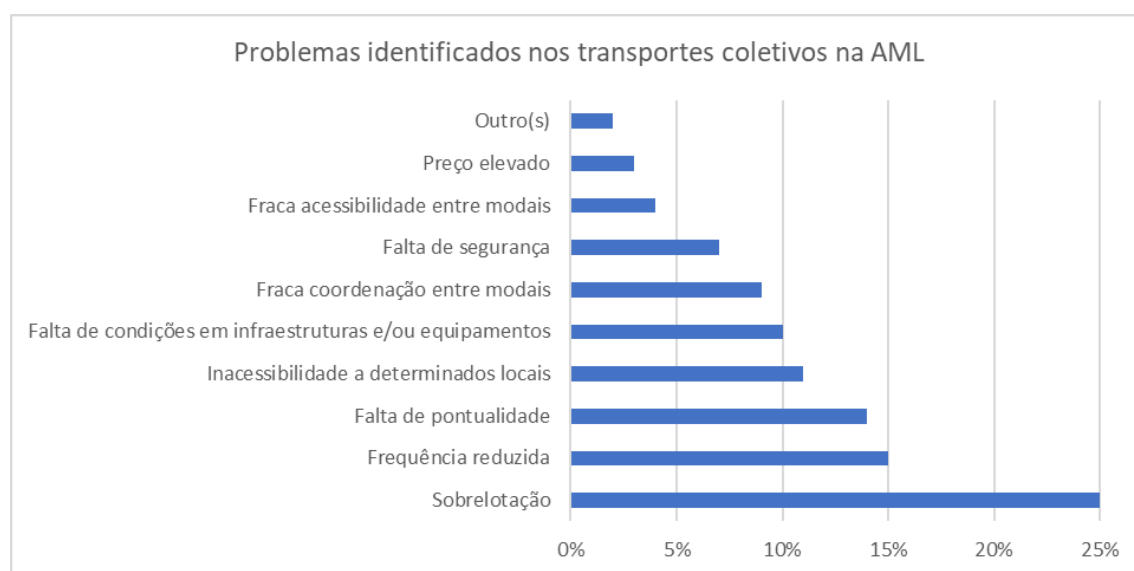


Figura 45 – Problemas identificados nos transportes coletivos da AML

Fonte: Autora

De forma a compreender se a pandemia de Covid-19, só por si, é a responsável pelo reduzido número de utentes dos transportes coletivos nas deslocações na AML na atualidade, foram colocadas duas questões: se haveria uma maior utilização dos transportes coletivos, perante a atual pandemia, caso os problemas mencionados anteriormente fossem solucionados; e se haveria uma maior utilização dos transportes coletivos, perante a atual pandemia, caso o seu sistema fosse mais desenvolvido e/ou melhorado.

Relativamente à primeira questão, como se pode observar na figura seguinte (Figura 46), mais de metade dos inquiridos indicou que a sua adesão aos transportes coletivos aumentaria. Menos de 40% mencionou que, mesmo que se verificasse a resolução dos problemas identificados, não utilizaria os transportes coletivos com maior frequência. E apenas pouco mais de 10% demonstrou não possuir um parecer quanto à questão colocada.

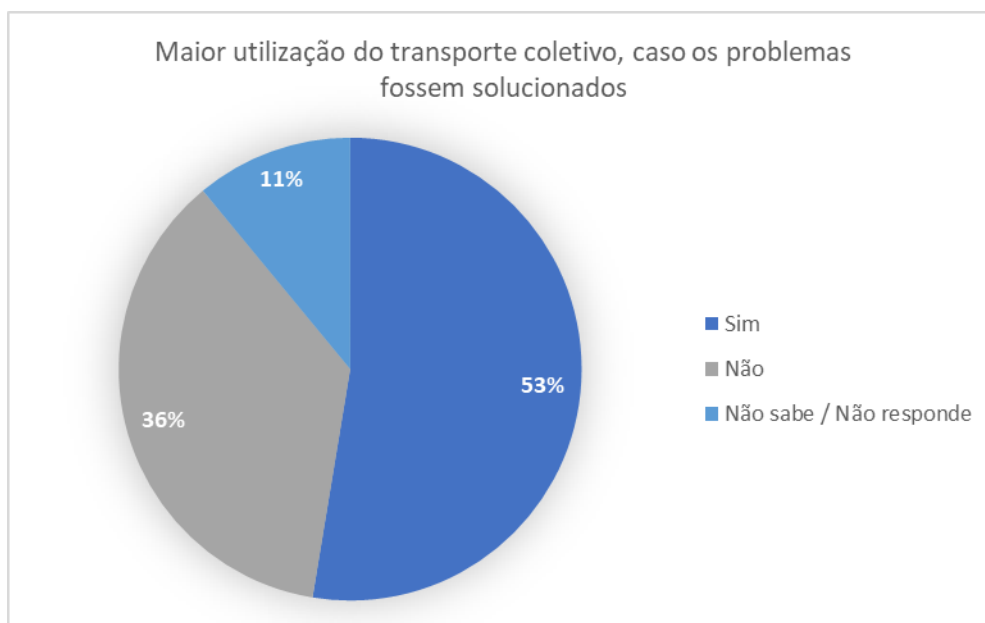


Figura 46 – Maior utilização do transporte coletivo caso os problemas fossem solucionados (perante a atual pandemia de Covid-19)

Fonte: Autora

Quanto à segunda questão, a figura seguinte (Figura 47) demonstra que quase 60% dos inquiridos assume que aderiria mais aos transportes coletivos caso o seu sistema fosse mais desenvolvido e/ou melhorado. Enquanto pouco menos de 30% apresenta uma resposta contrária e pouco menos de 15% não apresenta uma resposta face à questão colocada.

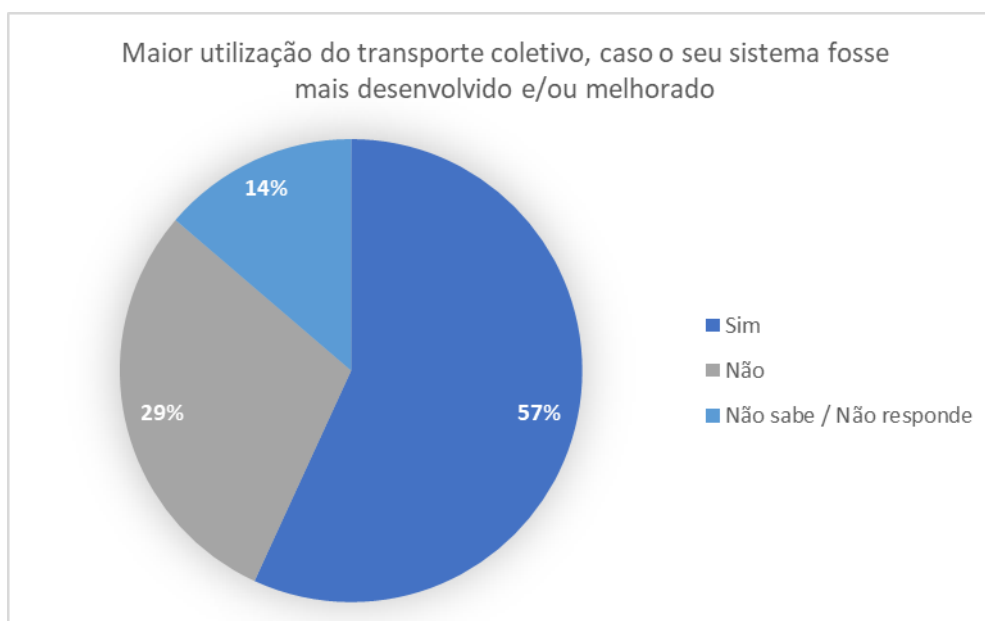


Figura 47 – Maior utilização do transporte coletivo caso o seu sistema fosse mais desenvolvido e/ou melhorado (perante a atual pandemia de Covid-19)

Fonte: Autora

O facto da segunda questão ter apresentado uma maior percentagem de respostas positivas, face à primeira questão, permite constatar que a resolução dos problemas inerentes aos transportes coletivos na AML, só por si, não é suficiente para atrair um maior número de utentes. Um maior investimento no sistema de transportes coletivos, de forma a melhorá-lo e a desenvolvê-lo, atrairia uma maior procura, mesmo na atual situação pandémica.

Suprimir carreiras de transportes coletivos parece uma medida economizadora numa fase em que a procura está em queda, no entanto não se apresenta como uma medida motivadora à utilização dos mesmos. Criar condições que tornem os transportes coletivos, numa fase delicada, mais confiáveis, nomeadamente através do aumento da sua oferta, acaba por ser mais vantajoso. Além dos utentes possuírem, à sua disposição, operadores com horários de transporte mais diversificados, estes receariam menos a partilha do espaço dos veículos com outros utentes (uma vez que estes, consequentemente, apresentariam uma ocupação do espaço mais reduzida).

Também um maior desenvolvimento do sistema de transportes coletivos, particularmente através da expansão da sua rede, atrairia um maior número de

utentes, nomeadamente aqueles que precisam de aceder a locais que não se encontram abrangidos pela atual rede.

Estas mudanças nos transportes coletivos beneficiariam não apenas a qualidade de vida dos cidadãos – quer a dos utentes de transportes coletivos, quer a dos utilizadores do veículo individual que usufruiriam de um menor volume de tráfego rodoviário –, como também a do ambiente que os rodeia que, como foi anteriormente referido, tem sido negativamente afetado com o aumento da circulação automóvel (em especial, no período de desconfinamento).

Um maior financiamento é, pois, crucial para uma maior valorização dos transportes coletivos e também para auxiliar a sua manutenção nesta fase de pandemia, cujo futuro ainda se apresenta incerto, e que tem motivado o afastamento de muitos utilizadores que, de certa forma, serviam de auxílio ao seu financiamento através da receita tarifária. Perante isto, novas formas de captação de financiamento poderiam ser implementadas, de forma a serem conseguidos resultados nas tendências de mobilidade diferentes daqueles que se têm verificado na atualidade.

5.2. MEIOS DE CAPTAÇÃO DE FINANCIAMENTO

Tal como foi possível constatar no ponto anterior do presente capítulo, a Área Metropolitana de Lisboa, apesar da implementação de um passe com um valor tarifário reduzido, continua a sofrer com a elevada preferência pelo veículo individual motorizado, nomeadamente perante a atual pandemia. Através do questionário realizado, também se verificou que uma larga percentagem dos inquiridos confessou que mudaria a sua forma de mobilidade, apesar do atual contexto pandémico, caso ocorressem melhorias e/ou desenvolvimento no sistema metropolitano de transportes coletivos. Visto isto, verifica-se o quão crucial e viável é a realização de investimentos que desenvolvam e/ou melhorem o sistema e que, para tal, a aquisição de financiamento torna-se necessária.

Com base nos mecanismos de financiamento dos transportes coletivos aplicados em territórios internacionais, apresentados no capítulo 4, é analisada a sua viabilidade para o contexto metropolitano de Lisboa. Tanto o mecanismo *'Business*

Improvement District’, como o mecanismo *‘Benefit Assessment District’*, nunca foram experimentados em Portugal e a sua análise no contexto internacional colocou em evidência o seu potencial. A atual carga fiscal de Portugal, somada ainda aos efeitos negativos, a nível económico, provocados pela atual pandemia, não deixa grande margem de manobra para o aumento de taxas e impostos que só iriam sacrificar ainda mais os contribuintes. Desta forma, as escolhas do *‘Business Improvement District’* e do *‘Benefit Assessment District’*, como novas formas propostas, seriam mecanismos mais compensadores e justos: tanto pelo facto de virem a beneficiar quem para eles contribuir, como pelo facto de apenas serem aplicados nas áreas onde os investimentos são realizados.

5.2.1. APLICAÇÃO DO ‘BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICT’

Foi implementado, em Portugal, o *‘Town Centre Management’* (TCM), que consiste num mecanismo representado por projetos, baseados em parcerias público-privadas, com a finalidade de regenerar e desenvolver os centros das cidades (Guimarães, 2018). O *‘TCM’* demonstrou uma forte expansão pela Europa, tendo chegado a Portugal na primeira década do século XXI e difundido por vários dos seus municípios (Guimarães, 2018). Tal como refere Carlos Balsas *“A gestão do centro da cidade é uma atividade que se encontra firmemente enraizada nas agendas de planeamento urbano das cidades da Europa Ocidental. O principal tema associado à gestão do centro das cidades é o encontrar de uma estrutura organizacional que permita o estabelecimento de parcerias de cooperação entre os setores público e privado com a finalidade de melhorar ou preservar a qualidade do centro das cidades.”* (Balsas, 2019, p. 75).

Os projetos integrantes deste mecanismo, normalmente, direcionam-se para atividades nas quais o poder público não apresenta grande intervenção, como atividades de promoção de determinadas áreas (como, por exemplo, na organização de eventos), com o fim de as vitalizar e as impulsionar ao nível económico (Guimarães, 2018). O espírito de governança também se encontra intrínseco, na medida em que os atores interessados colaboram na discussão do futuro das áreas em questão (Guimarães, 2018). No entanto, o mecanismo *‘TCM’* apresenta problemas: ao precisar

da participação do poder público e de empresários, existem divergências de opiniões e diferentes predisposições quanto à sua contribuição financeira; e o facto de, apenas alguns contribuindo, todos os abrangidos pela área acabam por beneficiar com as suas intervenções (Guimarães, 2018).

As várias limitações em torno do '*TCM*' acabaram por contribuir para a disseminação de outros mecanismos, entre eles o '*BID*' – em que o pagamento obrigatório de um tributo representa um ponto inovador – (Guimarães, 2018). O '*TCM*' foi implementado no Reino Unido e denotou um crescimento, servindo de inspiração à sua adoção por parte de outros países europeus (Guimarães, 2018). No entanto, as limitações reconhecidas à volta do mesmo contribuíram para a introdução do '*BID*' no país (Guimarães, 2018). A impossibilidade de um financiamento com uma sustentabilidade a médio e a longo prazo consiste na principal limitação presente no âmbito do '*TCM*', sendo que o '*BID*', tal como se constatou no Reino Unido, permite responder a esse desafio (Balsas, 2019).

Em Portugal, o '*TCM*' surgiu no âmbito da necessidade de apoio ao pequeno comércio, que se sentia ameaçado com o surgimento e sucesso das grandes superfícies comerciais, e contou com o envolvimento de dois tipos de entidades – a Câmara Municipal e a Câmara de Comércio – (Guimarães, 2018). O mecanismo contou com três fases de implementação – tendo sido a primeira iniciada em 2002 – e nas quais houve uma certa evolução, sendo que um maior número de municípios nacionais aderiu ao '*TCM*' na segunda fase de implementação, face à primeira (Guimarães, 2018). Apesar disto, algumas limitações foram denotadas, nomeadamente no fim da segunda fase de implementação: a falta de financiamento por parte do poder público que, enquanto principal financiador, levou à cessação de vários projetos; o difícil envolvimento de determinados atores locais, como os empresários; e o curto período de duração dos projetos – de apenas 2 anos para cada uma das duas fases (de 2002 a 2004 e de 2006 a 2008, respetivamente) –, derivado ao facto de o financiamento público ter de ser efetuado dentro desse curto período, situação esta que se mostrou prejudicial para a sua sustentabilidade (Guimarães, 2018).

Com um enquadramento menos formal, ao contrário do verificado nas duas primeiras fases de implementação do '*TCM*', surgiu a terceira fase no ano de 2013 –

primeiro desenvolvida no município de Lisboa –, contando com a colaboração da câmara municipal e com um financiamento total por parte de entidades privadas – que não apenas ligadas a associações de comerciantes, como o verificado nas duas fases anteriores de implementação – (Guimarães, 2018). Esta fase teve uma duração superior à verificada nas duas fases anteriores e contou com um maior envolvimento da comunidade local (Guimarães, 2018). Apesar das contribuições, por parte dos membros das associações privadas, ser mensal, alguns empresários forneciam uma contribuição financeira consoante a realização de determinadas atividades periódicas: este ponto apresenta-se, de certo modo, pouco justo, na medida em que leva ao benefício de determinados membros que não tenham contribuído para tal (Guimarães, 2018).

É possível concluir, após esta análise, que o mecanismo ‘TCM’ sofreu mudanças ao longo do tempo, incluindo a forte participação privada no seu financiamento, o que é um ponto positivo, na medida em que: o Estado acaba por não ser sacrificado financeiramente; e aqueles, que para ele contribuem, saem beneficiados. No entanto, *“(...) uma das premissas (...) dos TCMs é a constituição de organizações profissionais de gestão baseadas apenas na colaboração e em parcerias voluntárias.”* (Balsas, 2019, p. 139). Deste modo, o aproveitamento de atores quanto ao benefício de determinadas atividades para as quais não contribuíram pode surgir, sendo que a obrigatoriedade dos ‘BIDs’, por meio da aplicação de um tributo, acaba por ser benéfico para que situações destas não se verifiquem (Balsas, 2019). E quanto ao ‘TCM’, adotado em Portugal, embora se verificasse uma elevada contribuição e cooperação de privados (designadamente, na terceira fase) que o assemelham ao ‘BID’, não se baseavam em tributos obrigatórios.

Verificando o forte contributo e cooperação de privados na terceira fase do ‘TCM’, é de denotar uma elevada aceitação e predisposição na contribuição no âmbito deste mecanismo. E tendo em conta a sustentabilidade financeira concedida pelo tipo de financiamento associado ao ‘BID’, assim como a abrangência de atividades a ele inerente e que envolvem um vasto leque de empresas contribuintes – incluindo com o direito ao voto relativamente à sua implementação, tal como se verifica no caso do

Reino Unido (mencionado no capítulo 4) –, verifica-se que a adoção do ‘*BID*’ é uma solução viável ao nível da adesão, para o contexto português.

No âmbito do projeto ‘PHOENIX - Regeneração Urbana Liderada pelo Comércio e as Novas Formas de Governança’, foi realizado um *workshop* no dia 12 de setembro de 2019, promovido pela ‘Direção-Geral das Atividades Económicas’ (DGAE), – com o tema ‘*Business Improvement District – BID/Uma oportunidade para as PME*²⁷’ – onde o ‘*BID*’ foi debatido, tendo em consideração as etapas essenciais à sua eventual implementação em Portugal (DGAE, s.d.). Neste *workshop*, foi referido que este mecanismo é autorizado por meio da criação de uma legislação específica e que o conjunto de serviços, por ele prestado, é variável entre os diferentes ‘*BIDs*’ (Cachinho e Guimarães, 2019²⁸). Também foi mencionado que “(...) a transferência do modelo *BID* para qualquer país implica o seu ajustamento às respetivas especificidades nacionais, no entanto, algumas das suas características, tais como: obrigatoriedade de delimitação de uma área de intervenção; a prestação de serviços complementares àqueles que tradicionalmente são fornecidos pelos poderes públicos e a cobrança compulsiva de uma taxa às empresas localizadas na área de intervenção para financiamento do plano de atividades e as despesas de manutenção do *BID* são transversais a todos os países” (DGAE, s.d.).

Os ‘*BIDs*’ constituem uma oportunidade para as ‘Pequenas e Médias Empresas’, uma vez que os seus projetos se baseiam nas suas necessidades e pelo facto de as promoverem e as fortalecerem, através do reforço de identidade que atribuem às áreas onde estas se encontram inseridas (Cachinho e Guimarães, 2019²⁹). Em Portugal, as ‘Pequenas e Médias Empresas’ representam quase a totalidade das empresas – cerca de 99,9%, no ano de 2019 (PORDATA, 2021 a) –, tendo revelado um aumento no seu número desde o ano 2012 (PORDATA, 2021 b). Um contínuo aumento no número de empresas representará um ponto positivo na sustentabilidade do ‘*BID*’ caso este seja implementado, na medida em que promove um aumento no número de contribuintes para o seu financiamento. Por outro lado, perante a atual situação económica que tem prejudicado muitas empresas, a implementação do ‘*BID*’ pode

²⁷ A sigla ‘PME’ significa ‘Pequena e Média Empresa’.

²⁸ Informação proferida durante a apresentação no âmbito do *workshop* promovido pela ‘DGAE’.

²⁹ Informação proferida durante a apresentação no âmbito do *workshop* promovido pela ‘DGAE’.

representar uma oportunidade para o êxito das mesmas. Tal como se constatou no caso de referência internacional de Londres, a aplicação do mecanismo motivou não só um aumento no número de postos de trabalho, como no volume de negócios das empresas.

Procurando por um parecer de quem elabora investigação no âmbito deste mecanismo, Pedro Guimarães – um dos investigadores integrantes do projeto ‘PHOENIX - Regeneração Urbana Liderada pelo Comércio e as Novas Formas de Governança’, anteriormente referido – foi questionado relativamente à sua opinião pessoal quanto à viabilidade e vantagem da implementação do ‘*BID*’ para Portugal, incluindo da sua utilização na captação de financiamento a ser direcionado ao investimento no setor dos transportes coletivos. E a sua resposta foi a seguinte: *“Quanto a considerar vantajoso: Sim, reconheço a mais-valia e potencial do modelo que, potencialmente, pode ser útil na sua aplicação em Portugal. Quanto à viabilidade, não é possível aferir neste momento, é esse aspecto que estamos a estudar actualmente. No que concerne à aplicação em outro sector, como nos transportes: (i) Na essência, o modelo BID é um modelo de financiamento que, embora associado ao comércio, não significa que esteja limitado a este sector; (ii) a aplicação concreta no sector dos transportes, não sei”* (Guimarães, 2021³⁰).

O Reino Unido criou legislação para a implementação do mecanismo ‘*BID*’ no seu território (Sandford, 2018). A lei criada, em particular, para Inglaterra – o ‘*Local Government Act 2003*’ – atribuiu às autoridades locais o poder de aprovação da criação dos ‘*BIDs*’, com o consentimento das empresas locais, e da aplicação da taxa associada para o seu financiamento (Poulter, Mogford & Reuben, 2016). Segundo o Artigo 4º da ‘Consolidação da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro’, *“A atividade financeira das autarquias locais exerce-se no quadro da Constituição, da lei, das regras de direito da União Europeia e das restantes obrigações internacionais assumidas pelo Estado Português. (...) São nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que envolvam o exercício de poderes tributários, determinem o lançamento de taxas não previstas na lei ou que determinem ou autorizem a realização de despesas não*

³⁰ Resposta de Pedro Guimarães, relativamente à questão acerca da sua opinião pessoal quanto à viabilidade e vantagem da implementação do ‘*BID*’ em Portugal.

permitidas por lei.” (Consolidação da Lei n.º 73/2013). Este mecanismo exige a aplicação de encargos obrigatórios para os intervenientes, situação esta que só é possível para Portugal caso o atual enquadramento legal o permita (Balsas, 2019). Conforme defende Carlos Balsas, *“Em termos de investigação futura nesta área recomenda-se a revisão das alterações introduzidas pela 4ª Revisão Constitucional ocorrida em 1997, nomeadamente a possibilidade de as autarquias locais poderem vir a dispor de poderes tributários.”* (Balsas, 2019, p. 140).

Focando num contexto territorial, áreas com uma forte concentração empresarial aparentam ser as ideais para implementação do modelo ‘*BID*’, nomeadamente se apresentarem situações que necessitem ser solucionadas e/ou melhoradas. A ‘ZERO-Associação Sistema Terrestre Sustentável’ elaborou um estudo à qualidade do ar em zonas do município de Lisboa com uma elevada predominância do tráfego rodoviário, entre elas o Parque das Nações – entre o dia 30 de março e 8 de abril de 2019 –, onde calculou uma concentração de um valor médio de dióxido de azoto de 71,2 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ – situando-se muito acima do valor-limite – (ZERO, 2019 b). O Parque das Nações é uma zona central da freguesia do Parque das Nações, localizada na zona oriental do município de Lisboa, caracterizada por ser uma área residencial e de serviços e com uma forte intensidade de tráfego rodoviário (ZERO, 2019 b).

A implementação do novo ‘Passe Único’ na Área Metropolitana de Lisboa, como foi mencionado anteriormente, levou a uma maior adesão ao sistema dos transportes coletivos. No entanto, a atual pandemia de Covid-19 trouxe novamente alguma superioridade ao veículo privado, pela confiança por ele transmitida. Apesar desta situação, segundo a opinião da maior parte dos inquiridos, caso o sistema de transportes coletivos sofresse melhorias e/ou desenvolvimento, estes optariam pela sua utilização, em detrimento do transporte privado. E é perante esta situação que o Parque das Nações representa uma potencial área geográfica para a aplicação de um ‘*BID*’ não só pela forte concentração empresarial – uma vez que um largo número de empresas poderia contribuir para o seu financiamento –, como pelas melhorias ao nível do setor dos transportes coletivos que poderiam ser realizadas dentro da sua área, motivando assim o abandono do veículo privado motorizado que tanto contribui para os elevados níveis de poluição que afetam a qualidade do ar.

Os projetos inerentes aos *'BIDs'* focam-se nas necessidades reconhecidas pelos envolvidos (Cachinho e Guimarães, 2019³¹) e, deste modo, as mudanças efetuadas ao nível do sistema de transportes coletivos aconteceriam caso fossem vistas pelos membros contribuintes como algo requerente de mudança. Embora a maioria da população inquirida percecionasse problemas inerentes ao sistema de transportes coletivos da AML, investimentos em prol da sua mudança, por meio do financiamento captado através do mecanismo *'BID'*, só seriam possíveis caso os membros envolvidos reconhecessem que teriam vantagens económicas.

Vários municípios, incluindo todos os inseridos na Área Metropolitana de Lisboa, aplicam atualmente a *'Derrama'* (AT, 2021), que consiste num *"(...) imposto municipal que incide sobre o lucro tributável, isto é, acresce ao valor de IRC³² a pagar."* (Neves & Freitas, 2021). Os municípios nacionais, a partir do ano de 2007, puderam deliberar quanto ao lançamento de uma taxa anual de *'Derrama'* sobre as empresas localizadas no seu território – a incidir até 1,5% do seu lucro tributável sujeito e não isento do pagamento de *'Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas'* (IRC) –, com a aprovação da *'Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro'* (OCC, 2021). A taxa anual de *'Derrama'* pode contar com reduções, assim como com isenções, conforme os requisitos requeridos por cada município (AT, 2021).

Como se pode verificar, as empresas apresentam-se sacrificadas no âmbito fiscal por meio de impostos cujo destino específico se desconhece. No entanto, a incorporação de uma taxa no âmbito do *'BID'*, nos municípios abrangidos pela *'Derrama'*, não aparenta ser desvantajosa e inconveniente pelas características inerentes, que já foram anteriormente referidas: nomeadamente pela sua natureza democrática (através do direito ao voto) e por financiar fins específicos e previamente conhecidos e acordados pelos seus contribuintes. Além disso, como foi visível em Londres – o caso de referência internacional estudado no capítulo 4 –, a aplicação dos *'BIDs'* tem uma duração limitada de tempo (de um máximo de 5 anos) podendo ou não ser renovada para um mesmo local.

³¹ Informação proferida durante a apresentação no âmbito do *workshop* promovido pela *'DGAE'*.

³² A sigla *'IRC'* significa *'Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas'*.

5.2.2. APLICAÇÃO DO ‘BENEFIT ASSESSMENT DISTRICT’

À semelhança do projeto ‘*Los Angeles Red Line*’, analisado no capítulo 4, o município de Lisboa contará com a expansão de uma linha de metropolitano, onde serão adicionadas duas novas estações à sua rede (Metropolitano de Lisboa, 2020b). *“O plano de expansão do Metropolitano de Lisboa tem como objetivo contribuir para a melhoria da mobilidade na cidade de Lisboa, fomentando a acessibilidade e a conectividade em transporte público, promovendo a redução dos tempos de deslocação, a descarbonização e a mobilidade sustentável.”* (Metropolitano de Lisboa, 2020a). Trata-se de um projeto cujo investimento rondará os 210 milhões de euros (Metropolitano de Lisboa, 2020a) e cujo início da construção está previsto para o ano de 2021 (Watts On, 2020 b). O financiamento deste projeto contará com a participação do ‘Fundo de Coesão’ e do ‘Fundo Ambiental’³³, contribuindo este último com a maior fatia (Metropolitano de Lisboa, 2020a).

Este projeto consiste num exemplo que, para além de conceder uma maior oferta aos utilizadores ou àqueles que pretendam utilizar o transporte coletivo, permitirá servir áreas do município que ainda não se encontram cobertas pela rede de metropolitano e, consequentemente, valorizar economicamente as propriedades presentes na envolvente das novas estações. Embora no caso do projeto ‘*Los Angeles Red Line*’, como foi mencionado no capítulo 4, a contribuição financeira apenas recaísse sobre as propriedades comerciais, é certo que as propriedades residenciais apresentam também benefícios com a implementação de determinados projetos, daí apresentar-se justa a sua contribuição.

Conforme a ‘Planta de Qualificação do Espaço Urbano’ do ‘Plano Diretor Municipal de Lisboa’, a área em torno da localização das futuras duas novas estações de metropolitano encontra-se, maioritariamente, inserida na categoria de ‘Espaços centrais e residenciais’ (Câmara Municipal de Lisboa, 2012 a), que *“No âmbito da qualificação funcional (...) assume-se a habitação como uso paradigmático de todo o espaço consolidado, em relação ao qual os usos têm de ser compatíveis.”*, conforme o

³³ O ‘Fundo Ambiental’ *“(...) tem a natureza de património autónomo, sem personalidade jurídica, e goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e personalidade judiciária.”*, segundo o Artigo 2º, e *“(...) tem por finalidade apoiar políticas ambientais para a prossecução dos objetivos do desenvolvimento sustentável (...)”*, segundo o Artigo 3º do ‘Decreto-Lei n.º 42-A/2016 de 12 de agosto’.

‘Regulamento do Plano Diretor Municipal de Lisboa’ (Câmara Municipal de Lisboa, 2012 b, p. 17). Assim, caso o mecanismo ‘BAD’ fosse implementado na área envolvente das novas estações de metropolitano, haveriam potenciais propriedades residenciais a contribuir para o seu financiamento. Neste sentido, denota-se que a aplicação do mecanismo ‘BAD’ seria uma forma viável de compensar financeiramente – ainda que de forma parcial – as despesas inerentes ao projeto em questão.

Outro projeto de expansão da rede de transportes coletivos da AML previsto consiste na incorporação de uma rede de metro ligeiro de superfície a ligar os municípios de Lisboa, Oeiras e Loures, cujas linhas contam com uma extensão superior a 24 km, e com um investimento a rondar os 490 milhões de euros (Watts On, 2020 a). Este projeto, designado por ‘LIOS - Linha Intermodal Sustentável’, tem o objetivo de *“(...) assegurar uma ligação rápida e estruturante de transporte público pesado entre as várias zonas ribeirinhas dos concelhos envolvidos e os principais interfaces em Lisboa (...)”* (Watts On, 2020 a). O financiamento do projeto contará com a participação dos municípios de Lisboa, de Oeiras e de Loures e do ‘Metropolitano de Lisboa³⁴’, conforme a ‘Proposta N.º 495/2020’ (Câmara Municipal de Lisboa, 2020).

Relativamente à linha que integra o município de Lisboa, conforme a ‘Planta de Qualificação do Espaço Urbano’ do seu ‘Plano Diretor Municipal’, a área envolvente à localização das futuras paragens propostas insere-se na categoria de ‘Espaços Centrais e Residenciais’ (Câmara Municipal de Lisboa, 2012 a). No caso do município de Oeiras, consoante a ‘Planta de Classificação e Qualificação do Solo’ do seu ‘Plano Diretor Municipal’, a área em torno da localização das futuras paragens propostas encontra-se inserida, ainda que parcialmente, na categoria de ‘Espaços centrais’ (Câmara Municipal de Oeiras, 2015 a) – que consiste nas *“(...) áreas com funções de centralidade no território municipal, nas quais coexistem atividades terciárias, funções residenciais e outras, e onde se pretende manter e reforçar a referida multifuncionalidade.”*, segundo o Artigo 26º da primeira revisão do ‘Regulamento do Plano Director Municipal de Oeiras’ (Câmara Municipal de Oeiras, 2015 b) – e na categoria de ‘Espaços de actividades económicas’ (Câmara Municipal de Oeiras, 2015 a). Quanto ao município

³⁴ O ‘Metropolitano de Lisboa, E. P. E.’ é uma *“(...) entidade pública empresarial com personalidade jurídica, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio.”*, conforme o Artigo 2º do ‘Decreto-Lei n.º 148-A/2009 de 26 de Junho’.

de Loures, conforme a ‘Carta de Ordenamento’ do seu ‘Plano Diretor Municipal’, a área em torno da localização das futuras paragens propostas encontra-se, em parte, inserida na categoria de ‘Espaços residenciais’ (Câmara Municipal de Loures, 2015). Uma vez que tal construção valorizará economicamente as propriedades localizadas nas proximidades das novas linhas, e tendo em conta o elevado investimento direcionado ao projeto ‘LIOS’, a associação do mecanismo ‘BAD’ consistiria numa forma viável de adquirir financiamento que o recompensasse.

Procurando um parecer por parte de uma entidade pertencente ao setor dos transportes coletivos, a ‘Transportes Metropolitanos de Lisboa’ (TML)³⁵ foi questionada acerca da viabilidade financeira e vantagem da implementação do ‘BAD’, no âmbito dos dois grandes projetos anteriormente referidos. A resposta obtida foi a seguinte: *“(...) sem a estimativa de um modelo que represente a captura de valor, não conseguimos de fato afirmar que um projeto seja viável ou não de ser beneficiado por este tipo de mecanismo. (...). Eu diria que o financiamento dos transportes por meio da captura de valor do uso do solo é um mecanismo que tem um maior potencial de aplicação em zonas mais adensadas (...). Neste sentido, me parece que ambos os projetos citados têm potencial para serem beneficiados por este tipo de mecanismo.”* (Garcia, 2021³⁶).

Contrariamente ao sistema do ‘Business Improvement District’, o ‘Benefit Assessment District’ não prevê a opção de voto. Apesar de se ter verificado no caso de Los Angeles, analisado no capítulo 4, a aprovação da ‘Proposition 218’ no estado da Califórnia em 1996 – que concede o direito de voto por parte dos contribuintes para a aplicação de determinados impostos, taxas e encargos sobre a propriedade –, em Portugal o pagamento de taxas, impostos e outros encargos inerentes é obrigatório. Embora se apresente mais democrática a opção de voto, a sua exigência em Portugal, para a aplicação do ‘BAD’, provavelmente serviria de entrave à sua implementação e, consequentemente, à não obtenção de receitas nesse âmbito. Esta situação verificou-

³⁵ A ‘Transportes Metropolitanos de Lisboa’ (TML) é uma empresa metropolitana integrante da entidade ‘Área Metropolitana de Lisboa’, criada em fevereiro de 2021, que possui competências no âmbito da mobilidade e dos transportes.

³⁶ Resposta de Camila Garcia, membro da ‘Transportes Metropolitanos de Lisboa’ (TML), relativamente ao pedido por um parecer quanto à viabilidade e vantagem da implementação do ‘BAD’, como forma de financiar os dois projetos previstos para a Área Metropolitana de Lisboa.

se em Los Angeles, onde foi desencorajada a aplicação de determinados ‘BADs’ após a aprovação da ‘*Proposition 218*’, tal como foi mencionado no capítulo 4. Olhando para o carácter obrigatório relativamente ao pagamento de impostos, taxas e outros encargos, e uma vez que o ‘BAD’ apresenta inerente o pagamento regular de uma taxa, importa saber se a sua implementação em Portugal seria viável ao nível jurídico.

Conforme o Artigo 3º da ‘Lei Geral Tributária’, *“Os tributos compreendem os impostos (...) e outras espécies tributárias criadas por lei, designadamente as taxas e demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas.”* (Consolidação do Decreto-Lei n.º 398/98) e o Artigo 4º, do mesmo Decreto-Lei, define as ‘Contribuições Especiais’ como aquelas *“(...) que assentam na obtenção pelo sujeito passivo de benefícios ou aumentos de valor dos seus bens em resultado de obras públicas ou da criação ou ampliação de serviços públicos ou no especial desgaste de bens públicos ocasionados pelo exercício de uma actividade (...)”* (Consolidação do Decreto-Lei n.º 398/98).

Segundo refere Tiago Rocha Matos – advogado da Sociedade de Advogados ‘Cavaleiro e & Associados’ –, no artigo *“Contribuições Especiais”. Tributo cada vez menos especial*, *“A Autoridade Tributária [AT] tem notificado diversos contribuintes para o pagamento de “Contribuições Especiais”. (...) tratam-se de contribuições que a AT aplica tendo por base uma presunção de melhorias para os contribuintes que beneficiaram de determinada atividade administrativa que lhes terá proporcionado “alegadas melhorias” para os bens de sua propriedade.”* (Rocha, 2019, p. 1). Existem duas categorias inerentes às ‘Contribuições Especiais’: as ‘contribuições de melhoria’³⁷ e as ‘contribuições de maior despesa’ (Rocha, 2019), sendo a primeira categoria a que importa analisar. Conforme o ‘Regulamento da Contribuição Especial’³⁸, a ‘Contribuição Especial’ inclusa na categoria de ‘contribuições de melhoria’ *“(...) constitui receita do Estado, tem uma duração de 20 anos, com determinadas áreas*

³⁷ As ‘contribuições de melhoria’ *“(...) têm lugar naqueles casos em que é devida uma prestação, em virtude de uma vantagem económica particular resultante do exercício de uma actividade administrativa, por parte de todos aqueles que tal actividade indistintamente beneficia.”* (Carvalho, David & Abreu, 2015, p. 17).

³⁸ Aprovado pelo ‘Decreto-Lei n.º 43/98, de 3 de Março’, criado no âmbito da *“(...) valorização dos imóveis beneficiados com a realização da CRIL, CREL, CRIP, CREP, travessia ferroviária do Tejo, troços ferroviários complementares, extensões do metropolitano de Lisboa e outros investimentos.”* (DRE, 2021).

abrangidas e incide sobre o aumento de valor dos prédios rústicos, resultante da possibilidade da sua utilização como terrenos para construção urbana e ainda sobre o aumento de valor dos terrenos para construção e das áreas resultantes da demolição de prédios urbanos já existentes.” (Rocha, 2019, p. 1).

Ainda no artigo *“‘Contribuições Especiais’. Tributo cada vez menos especial’* é feita uma apreciação relativamente às ‘Contribuições Especiais’, pelas desvantagens inerentes a esse tributo: como o facto de que a avaliação da valorização da propriedade não revelar o acréscimo real, mas sim eventual; e o facto de que, na prática, a obra realizada pode não ter representado uma vantagem para quem insere o grupo de contribuintes, podendo representar até uma desvantagem para o mesmo; e ainda agregado ao facto dos contribuintes, obrigados a colaborar financeiramente, não terem tido qualquer poder de decisão no que toca às obras realizadas (Rocha, 2019). Estes pontos menos positivos inerentes às ‘Contribuições Especiais’ assemelham-se, de certa forma, ao mecanismo ‘BAD’, o que permite considerar que esse tributo pode representar, nalguns casos, algo pouco justo.

Procurando melhor compreender as vantagens e/ou os problemas inerentes à aplicação das ‘Contribuições Especiais’ em Portugal, Margarida Pereira – geógrafa e docente na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, da Universidade Nova de Lisboa – foi questionada e a resposta obtida foi a seguinte: *“Em contexto urbano a valorização fundiária/imobiliária é evidente e o Estado pretende captar parte da rentabilidade gerada nas propriedades beneficiadas. Em espaço rústico esta valorização já pode ser discutível, sobretudo em propriedades afastadas de áreas urbanas, apenas atravessadas pela infraestrutura, onde os nós de entrada/saída estão distantes e não há dinâmica económica/demográfica que suscite procura e “espevite” o mercado local. É nestes casos que os proprietários se sentem lesados.”* (Pereira, 2021³⁹).

É possível verificar que o ‘Regulamento das Contribuições Especiais’ não prevê que determinadas espécies de prédios urbanos – como os *“(…) Habitacionais; (...) Comerciais, industriais ou para serviços (...)”*, conforme o Artigo 6º do ‘Código do

³⁹ Resposta de Margarida Pereira, relativamente à questão acerca das vantagens e problemas associados à aplicação das ‘Contribuições Especiais’ em Portugal.

Imposto Municipal sobre Imóveis’ (Consolidação do Decreto-Lei n.º 287/2003) – se encontrem inclusos no âmbito da participação da eventual ‘Contribuição Especial’. Desta forma, e olhando o território envolvente das futuras estações resultantes da expansão do metropolitano de Lisboa e da construção da nova rede de metro ligeiro de superfície, a legislação teria de prever uma maior abrangência de contribuintes no financiamento dos projetos, neste caso de proprietários de prédios urbanos.

Outra diferença notória no pagamento da ‘Contribuição Especial’ é que, contrariamente ao verificado no âmbito do ‘BAD’, este não é realizado mais do que uma vez sobre um mesmo prédio, sendo o seu valor determinado quando “(...) *for requerido o licenciamento de construção ou de obra (...)*”, conforme o Artigo 2º do ‘Regulamento das Contribuições Especiais’ (Decreto-Lei n.º 43/98). Toda esta situação permite verificar que a ‘Contribuição Especial’, contrariamente ao que se observa no âmbito do ‘BAD’, não se evidencia financeiramente sustentável. Além disso, a taxa aplicada sobre a valorização do prédio pode alcançar os 30%, conforme o Artigo 10º do mesmo Regulamento (Decreto-Lei n.º 43/98). Ou seja, o valor aplicado pode ser custoso para o contribuinte, contrariamente a uma taxa menos avultada quando aplicada anualmente.

Quanto à viabilidade, no âmbito jurídico, denota-se que a consulta do atual quadro legal, ou das alterações realizadas no âmbito da mais recente Revisão da Constituição Portuguesa, determinaria o conhecimento acerca da possibilidade da aplicação de uma taxa no âmbito do mecanismo ‘BAD’, mais concretamente sobre os prédios urbanos, e a subsequente munção das entidades – municípios de Lisboa, Oeiras e Loures e o ‘Metropolitano de Lisboa’ – e do ‘Fundo Ambiental’, uma vez que participam do financiamento dos dois projetos em questão.

Em Portugal, quem detém propriedades já é atingido por encargos no âmbito fiscal, incluindo o pagamento anual do ‘Imposto Municipal Sobre Imóveis’ (IMI). No cálculo do ‘Valor Patrimonial Tributário’, que afeta o valor do ‘IMI’ a pagar, inclui o ‘Coeficiente de Localização’ (FI Group, 2020). Segundo o Artigo 42º da ‘Consolidação do Decreto-Lei n.º 287/2003 de 12 de Novembro’, “*Na fixação do coeficiente de localização têm-se em consideração, nomeadamente, as seguintes características: a) Acessibilidades, considerando-se como tais a qualidade e variedade das vias*

rodoviárias, ferroviárias, fluviais e marítimas; (...). c) Serviços de transportes públicos (...)” (Consolidação do Decreto-Lei n.º 287/2003). A atualização do ‘Coeficiente de Localização’, conforme ‘Código do IMI’, é elaborada de 3 em 3 anos (FI Group, 2020), o que permite interpretar que, durante esse período de tempo, mudanças realizadas na envolvente de uma determinada propriedade não afetam o seu valor.

O benefício proveniente de uma valorização de um imóvel não vem sozinho, uma vez que os encargos fiscais, que o acompanham, representam uma realidade de Portugal. A venda e o arrendamento, assim como a compra de um imóvel, são abrangidos por outros encargos fiscais, como o ‘Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares’ (IRS) e o ‘Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis’ (IMT). No entanto, o seu destino específico apresenta-se desconhecido, o que leva a considerar que a aplicação de uma taxa no âmbito do ‘*BAD*’ não se apresenta de todo desvantajosa nem inadequada, pelas características a ela inerentes. A realização de um estudo específico, que defina as propriedades beneficiadas, encontra-se intrínseco ao mecanismo ‘*BAD*’ (IDE, 2012). Além disso, o fim a que o valor monetário, concedido pelos contribuintes, se destina é conhecido e direcionado à construção e/ou à manutenção do projeto que levou ao seu benefício económico.

Afastando um pouco o olhar das vantagens económicas que podem ser proporcionadas, e olhando para os benefícios reais que ambos os projetos previstos para Área Metropolitana de Lisboa trarão para os proprietários residentes na sua envolvente, estes providenciarão melhorias nas suas condições de mobilidade. Por todos estes motivos, a aplicação de uma taxa no âmbito do ‘*BAD*’ pode representar uma oportunidade para os seus contribuintes e não mais um encargo.

CAPÍTULO 6: CONSIDERAÇÕES FINAIS

Investir para desenvolver e/ou melhorar o sistema de transportes coletivos na Área Metropolitana de Lisboa é algo crucial, nomeadamente no atual contexto pandémico em que o transporte coletivo tem sido, entre os vários modos, o menos optado. O receio do contágio não se apresenta como o único motivo responsável pelo afastamento de muitos dos que se deslocam dentro do território metropolitano. A implementação do novo ‘Passe Único’, por se apresentar economicamente mais viável, atraiu novos aderentes ao sistema de transportes coletivos, sendo que uma grande fatia dos inquiridos expressa satisfação pela medida. No entanto, ficou claro que existem problemas inerentes ao sistema de transportes percecionados pelos utilizadores, nomeadamente a sobrelotação, a reduzida frequência e a falta de pontualidade. E, de certa forma, estes problemas têm contribuído para um afastamento de muitos potenciais utilizadores do sistema de transportes coletivos. Mais de metade dos inquiridos confessou que, apesar da atual situação pandémica, utilizaria mais o sistema de transportes coletivos caso os problemas percecionados fossem solucionados, assim como se o sistema fosse mais desenvolvido e/ou melhorado.

A escassez de financiamento do sistema de transportes coletivos, inerente ao contexto português, vem ainda agregada à necessidade de mudança dos atuais padrões de mobilidade que o país pretende alcançar. Por estes motivos, a captação de financiamento, procurando novos mecanismos para tal, denota-se algo fundamental. Os casos de referência internacional apresentados na dissertação – Londres e Los Angeles –, onde foram implementados os mecanismos ‘*Business Improvement District*’ e ‘*Benefit Assessment District*’, demonstraram resultados positivos. Embora ainda inexistentes em Portugal, estes mecanismos apresentam alguma viabilidade para o seu contexto. Apesar da vasta carga fiscal intrínseca em Portugal, estes mecanismos diferenciam-se pelo facto de virem acompanhados por vantagens para aqueles que para eles contribuem economicamente: quer para as empresas, quer para os proprietários.

Uma vez que os territórios internacionais apresentados possuem contextos económicos e culturais diferentes dos de Portugal, não é garantido que os resultados, por eles obtidos, seriam os mesmos em Portugal. A aceitação social é algo que deve estar presente no âmbito da implementação desses mecanismos, nomeadamente no *'Benefit Assessment District'* que, contrariamente ao *'Business Improvement District'*, não possui o fator governança intrínseco. Foi visível no caso de Los Angeles que, apesar da solicitação de voto demonstrar ter sido, durante um período de tempo, uma barreira à aplicação do *'Benefit Assessment District'*, a decisão de promoção de um projeto futuro junto da comunidade local veio contribuir para a sua predisposição em cooperar financeiramente para o mesmo. Apesar das diferenças de contexto que separam Portugal dos exemplos internacionais exibidos na dissertação, a divulgação de informação relativa a estes dois mecanismos, incluindo as suas vantagens, junto dos potenciais contribuintes pode apresentar-se como um fator-chave para o sucesso da sua implementação.

O futuro é incerto e os resultados são imprevisíveis, mas existe algo que é indubitável: os padrões de mobilidade, tal como se apresentam na atualidade, não se poderão manter. O ambiente urbano e a saúde dos cidadãos merecem melhores condições e a aplicação de novas medidas pode ser uma mais-valia para um futuro melhor, na medida em que o pagamento de hoje será o ganho de amanhã. E se existe forma de alterar esta situação, por meio da captação de financiamento a partir de novos mecanismos que favoreçam o sistema de transportes coletivos, então esse deve ser o caminho a seguir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADFERSIT. (2020 a). *Lançado o “Concurso Público para a Contratação de Serviço de Transporte Rodoviário de Passageiros na Área Metropolitana de Lisboa”*. Consultado em 20 out. 2020. Disponível em <https://adfersit.pt/noticia/422/lancado-o-concurso-publico-para-a-contratacao-de-servico-de-transporte-rodoviario-de-passageiros-na-area-metropolitana-de-lisboa>
- ADFERSIT. (2020 b). *Lançamento do Concurso Internacional para Aquisição do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na Área Metropolitana de Lisboa*. Consultado em 19 out. 2020. Disponível em <https://adfersit.pt/noticia/423/lancamento-do-concurso-internacional-aquisicao-servico-publico-de-transporte-rodoviario-lisboa>
- AFD & MEDDE. (2017). *Quem paga o quê no transporte urbano? Guia de boas práticas*. França: CODATU
- Amaral, D., & Coutinho, J. (2019). *Áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais. Volume II*. Lisboa: Assembleia da República
- AML - Área Metropolitana de Lisboa. (2020). Consultado em 4 mai. 2020. Disponível em <https://www.aml.pt/index.php>
- AML. (2016). *Plano de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável da Área Metropolitana de Lisboa. Volume I - Relatório*. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa
- AMT. (2019). *Compensações financeiras no serviço público de transporte de passageiros regular. Relatório*. Lisboa: Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
- ANSR. (2020). *Relatório Agosto 2020*. Barcarena: Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária
- Anúncio de procedimento n.º 1735/2020 de 17 de Fevereiro. Parte L - Contratos Públicos. *Diário da República n.º 33 – II Série*. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa

- APA & CESUR. (2010). *Projecto Mobilidade Sustentável. Volume II. Manual de Boas Práticas para uma Mobilidade Sustentável*. Amadora: Agência Portuguesa do Ambiente
- APETRO. (s.d.). *Estrutura do ISP (Portugal)*. Consultado em 7 nov. 2020. Disponível em <https://www.apetro.pt/estatisticas-e-estudos/impostos/estrutura-do-isp-portugal/1633>
- Assembleia da República. (2019). *Tributação de combustíveis: estudo aprofundado e atualizado até final de 2018. Relatório UTAO n.º 5/2019*. Lisboa: Assembleia da República
- AT. (2021). *IRC - Taxas de Derrama incidentes sobre o lucro tributável do período fiscal de 2020*. Lisboa: Autoridade Tributária e Aduaneira
- Balsas, C. (2019). *Urbanismo Comercial: Revitalização, Parcerias e Gestão Urbana*. (2ª ed.) Curitiba: Editora CRV
- Câmara Municipal de Almada. (2020). *AML lança concurso internacional para melhorar transportes públicos*. Consultado em 19 out. 2020. Disponível em https://www.m-almada.pt/xportal/xmain?xpid=cmav2&xpgid=noticias_detalhe¬icia_detalhe_qry=BOUI=650436337¬icia_titulo_qry=BOUI=650436337
- Câmara Municipal de Cascais. (2020). *Cascais tem autocarros gratuitos a partir de 1 de janeiro*. Consultado em 26 out. de 2020. Disponível em <https://www.cascais.pt/noticia/cascais-tem-autocarros-gratuitos-partir-de-1-de-janeiro>
- Câmara Municipal de Lisboa. (2012 a). *Planta Qualificação do Espaço Urbano*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa
- Câmara Municipal de Lisboa. (2012 b). *Regulamento do Plano Diretor Municipal de Lisboa*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa
- Câmara Municipal de Lisboa. (2020). *Proposta N.º 495/2020*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa

- Câmara Municipal de Lisboa. (s.d.). Consultado em 16 ag. 2020. Disponível em <https://www.lisboa.pt/>
- Câmara Municipal de Loures. (2015). *Carta de Ordenamento*. Loures: Câmara Municipal de Lisboa
- Câmara Municipal de Oeiras. (2015 a). *Planta de Ordenamento - Classificação e Qualificação do Solo*. Oeiras: Câmara Municipal de Oeiras
- Câmara Municipal de Oeiras. (2015 b). *Regulamento do Plano Director Municipal de Oeiras - Revisão*. Oeiras: Câmara Municipal de Oeiras
- Carris. (2018). *Relatório e Contas 2018*. Lisboa: Companhia Carris de Ferro de Lisboa, E.M., S.A.
- Carvalho, A., David, S., & Abreu, M. (2015). *Taxas e contribuições financeiras a favor das entidades públicas e contribuições para a segurança social*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários
- Colantuono, M., Bakker, J., Delventhal, B., Dunn, R., Fay, B., Hentschke, D., Hoffman, A., Mandell, M., McWhirter, G., Ortiz, T., Salt, K., Siegel, K., Strauss, B., & Woodruff, S. (2019). *Propositions 26 and 218. Implementation Guide*. Sacramento, CA: League of California Cities
- Conselho das Finanças Públicas. (2015). *Glossário de termos das Finanças Públicas*. Lisboa: Conselho das Finanças Públicas
- Conselho Metropolitano de Lisboa. (2019 a). *Editais n.º 14/CML/2019 (Regulamento Metropolitano das Regras Gerais para a implementação do Sistema Tarifário Metropolitano)*. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa
- Conselho Metropolitano de Lisboa. (2019 b). *Editais n.º 40/CML/2019 (Financiamento municipal à AML para as funções de autoridade de transportes e mobilidade)*. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa
- Consolidação da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro. *Diário da República n.º 169/2003 – I Série*. Lisboa: Assembleia da República
- Consolidação do Decreto-Lei n.º 287/2003 de 12 de novembro. *Diário da República n.º 262/2003 – I Série A*. Lisboa: Ministério das Finanças

- Consolidação do Decreto-Lei n.º 398/98 de 17 de Dezembro. *Diário da República n.º 290/1998 – I Série A*. Lisboa: Ministério das Finanças
- Costa, E. (2016). *Atlas Digital da Área Metropolitana de Lisboa - 2016. Capítulo Socio-Economia*. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa
- Costa, N. (2007). *Mobilidade e Transporte em Áreas Urbanas. O caso da Área Metropolitana de Lisboa*. (Tese de Doutoramento não editada). Universidade de Lisboa, Lisboa
- Costa, N. (2016). *Atlas Digital da Área Metropolitana de Lisboa - 2016. Capítulo Acessibilidade e Transportes*. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa
- Council of Europe. (1999). *Management and Funding of Urban Public Transport*. Estrasburgo: Council of Europe
- County of Los Angeles Board of Supervisors. (2020). *About the Board of Supervisors*. Consultado em 16 dez. 2020. Disponível em <http://bos.lacounty.gov/>
- Cross River Partnership. (2020). Consultado em 19 de novembro de 2020. Disponível em <https://crossriverpartnership.org/>
- Crossrail 2. (2020). *What is Crossrail 2?*. Consultado em 20 nov. de 2020. Disponível em <https://crossrail2.co.uk/discover/what-is-crossrail-2/>
- D'Angelo, D., Applied Research Associates, Inc., Edun, T., Hovy, P., Ladley, H., Page, S., IMG Rebel Advisory, Inc., Bishop, T., Natzke, S., & Federal Highway Administration (2019). *Value Capture Implementation Manual: Capitalizing on the Value Created by Transportation*. Washington, DC: Federal Highway Administration
- Da Silva, P. (2018). *Do Fim do Mundo ao Princípio da Rua: Planos de Mobilidade Urbana Sustentável da 3ª Geração*. (1ª ed.). Porto: Instituto de Cidades e Vilas com Mobilidade
- Decreto-Lei n.º 148-A/2009 de 26 de Junho. *Diário da República n.º 122 – I Série*. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- Decreto-Lei n.º 167/2008 de 26 de agosto. *Diário da República n.º 164 – I Série*. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública

- Decreto-Lei n.º 186/2008 de 19 de Setembro. *Diário da República* n.º 182 – I Série.
Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- Decreto-Lei n.º 1-A/2020 de 3 de janeiro. *Diário da República* n.º 2 – I Série. Lisboa:
Presidência do Conselho de Ministros
- Decreto-Lei n.º 42-A/2016 de 12 de agosto. *Diário da República* n.º 155 – I Série.
Lisboa: Ministério do Ambiente
- Decreto-Lei n.º 43/98 de 3 de Março. *Diário da República* n.º 52 – I Série A. Lisboa:
Ministério das Finanças
- Despacho n.º 1234-A/2019 de 4 de fevereiro. *Diário da República* n.º 24 – II Série.
Lisboa: Finanças e Ambiente e Transição Energética - Gabinetes dos Secretários
de Estado do Orçamento e Adjunto e da Mobilidade
- DGAE - Direção-Geral das Atividades Económicas. (s.d.). *Business Improvement District*
- *BID/Uma oportunidade para as PME*. Consultado em 4 jan. 2020. Disponível
em <https://www.dgae.gov.pt/comunicacao/noticias/business-improvement-district-biduma-oportunidade-para-as-pme.aspx>
- DRE - Diário da República Eletrónico. (2021). *Decreto-Lei n.º 43/98*. Consultado em 5
abr. 2021. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/218486/details/maximized>
- EMEL. (2020). *Bairros Históricos*. Consultado em 17 ag. 2020. Disponível em
<https://www.emel.pt/pt/onde-estacionar/zonas-de-acesso-condicionado/bairros-historicos/>
- Enoch, M., Potter, S., & Ison, S. (2005). *A Strategic approach to financing public transport through property values*. *Public Money and Management*, 25(3), 147–154. Disponível em <http://dx.doi.org/doi:10.1111/j.1467-9302.2005.00467.x>
- EPHA - European Public Health Alliance. (2020). *How much is air pollution costing our health?*. Consultado em 26 out. 2020. Disponível em <https://epha.org/how-much-is-air-pollution-costing-our-health/>
- European Environment Agency. (2019). *Infographic. Carbon dioxide emissions from passenger transport*. Consultado em 3 nov. 2020. Disponível em

<https://www.eea.europa.eu/media/infographics/carbon-dioxide-emissions-from-passenger-transport/view>

FI Group. (2020). *IMI Coeficiente de localização*. Consultado em 31 mar. de 2021.

Disponível em <https://pt.fi-group.com/imi-coeficiente-de-localizacao/>

Future of London & Rocket Science. (2016). *The Evolution of London's Business Improvement Districts. Report March 2016*. Londres: Future of London

Future of London. (2020). *Crossrail as Catalyst*. Consultado em 14 nov. 2020.

Disponível em <https://www.futureoflondon.org.uk/knowledge/crossrail-as-catalyst/>

FutureLearn. (s.d.). *Transport Systems: Global Issues and Future Innovations*.

Consultado em 9 jan. 2021. Disponível em

<https://www.futurelearn.com/courses/transport-systems-global-issues-and-future-innovations/12/steps/915832>

GCTNT. (2020, outubro 7). *Live 02: Estacionamento rotativo na visão do mercado*

[Vídeo]. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=IChrDRwCnAc>

Gov.UK. (2014). *Guidance. Business Improvement Districts*. Consultado em 17 nov.

2020. Disponível em <https://www.gov.uk/guidance/business-improvement-districts#how-is-a-business-improvement-district-established>

Gov.UK. (s.d.). *Business rates*. Consultado em 19 nov. 2020. Disponível em

<https://www.gov.uk/introduction-to-business-rates>

Greenbelt Alliance. (2020). *Benefit Assessment District*. Consultado em 13 nov. 2020.

Disponível em <https://www.greenbelt.org/land-use-planning-dictionary/benefit-assessment-district/>

Guimarães, P. (2018). *Town Centre Management: Outlook from Portugal. Planning*

Practice & Research, 33(1), 18-33. Disponível em

<https://doi.org/10.1080/02697459.2017.1378967>

IDE. (2012). *Estudo de Fontes Alternativas de Financiamento de Transportes Públicos*.

Lisboa: Instituto de Dinâmica do Espaço - FCSH/UNL

- IMT. (2019 a). *Anuário Estatístico da Mobilidade e dos Transportes 2018*. Lisboa: Instituto da Mobilidade e dos Transportes
- IMT. (2019 b). *Contrato Interadministrativo de Delegação de Competências*. Lisboa: Instituto da Mobilidade e dos Transportes
- IMTT. (2011). *Glossário do Pacote da Mobilidade*. Lisboa: Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres
- INE, AMPorto & AML (2018). *Mobilidade e funcionalidade do território nas Áreas Metropolitanas do Porto e de Lisboa 2017*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística
- Khan Academy. (2020 a). *The Great Depression*. Consultado em 11 dez. 2020. Disponível em <https://www.khanacademy.org/humanities/us-history/rise-to-world-power/great-depression/a/the-great-depression>
- Khan Academy. (2020 b). *The Progressive Era*. Consultado em 11 dez. 2020. Disponível em <https://www.khanacademy.org/humanities/us-history/rise-to-world-power/age-of-empire/a/the-progressive-era>
- Lei n.º 10/90 de 17 de março. *Diário da República n.º 64 – I Série*. Lisboa: Assembleia da República
- Lei n.º 44/91 de 2 de agosto. *Diário da República n.º 176 – I Série A*. Lisboa: Assembleia da República
- Lei n.º 52/2015 de 9 de junho. *Diário da República n.º 111 – I Série*. Lisboa: Assembleia da República
- Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro. *Diário da República N.º 176 – I Série*. Lisboa: Assembleia da República
- London Councils. (s.d. a). *BIDs*. Consultado em 20 nov. 2020. Disponível em <https://www.londoncouncils.gov.uk/our-key-themes/economic-development/high-streets-and-town-centres/business-improvement-districts>
- London Councils. (s.d. b). *The Mayor of London*. Consultado em 17 dez. 2020. Disponível em <https://www.londoncouncils.gov.uk/who-runs-london/mayor-london>

- London Loves Property. (2016). *Business improvement district planned for Farringdon and Clerkenwell*. Consultado em 20 nov. 2020. Disponível em <https://londonlovesproperty.com/business-improvement-district-planned-for-farringdon-and-clerkenwell/>
- Londonassembly. (2016). *Business Improvement Districts. The role of BID's in London's regeneration. February 2016*. Londres: Greater London Authority
- Maibach, M. (2008). *Handbook on estimation of external costs in the transport sector. Produced within the study Internalisation Measures and Policies for All External Cost of Transport (IMPACT). Version 1.1*. Delft: CE Delft
- Mathur, S., & Smith, A. (2012). *A Decision-Support Framework For Using Value Capture to Fund Public Transit: Lessons From Project-Specific Analyses*. Califórnia: Mineta Transportation Institute
- Mayor of London & Londonassembly. (2020a). *About Business Improvement Districts*. Consultado em 16 nov. 2020. Disponível em <https://www.london.gov.uk/what-we-do/business-and-economy/supporting-business/about-business-improvement-districts>
- Mayor of London & Londonassembly. (2020b). *Paying for Crossrail: business rate supplement*. Consultado em 17 dez. 2020. Disponível em <https://www.london.gov.uk/what-we-do/business-and-economy/promoting-london/paying-crossrail-business-rate-supplement>
- Metropolitano de Lisboa. (2019). *A partir de abril, o seu passe custa menos*. Consultado em 27 nov. 2020. Disponível em <https://www.metrolisboa.pt/2019/03/18/novos-passes-aml/>
- Metropolitano de Lisboa. (2020a). *Comunicado de imprensa. Adjudicada a segunda empreitada do Plano de Expansão da Rede*. Consultado em 22 fev. 2021. Disponível em <https://www.metrolisboa.pt/institucional/2020/09/03/adjudicada-a-segunda-empreitada-do-plano-de-expansao-da-rede/>
- Metropolitano de Lisboa. (2020b). *Investimentos e projetos na rede*. Consultado em 27 nov. 2020. Disponível em

<https://www.metrolisboa.pt/institucional/informar/investimentos-e-projetos-na-rede/>

Midtown. (2020 a). *Annual Summary 2019/2020*. Londres: Midtown

Midtown. (2020 b). Consultado em 20 nov. 2020. Disponível em <https://bee-midtown.com/>

Misczynski, D. (2012). *Special Assessments in California: 35 Years of Expansion and Restriction*. In G. Ingram e Y. Hong (Ed.), *Value Capture and Land Policies* (Chap. 5, p. 97-115). Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy

MobilizAR. (s.d.). Consultado em 26 nov. 2020. Disponível em <https://mobilizar.pt/>

Neves & Freitas. (2021). *Modelo 22 - as novas regras da derrama*. Consultado em 30 mar. 2021. Disponível em <https://www.nf-consultores.com/pt/blogue/modelo-22-ndash-as-novas-regras-da-derrama/>

OCC - Ordem dos Contabilistas Certificados. (2021). *Novo cálculo da derrama*. Consultado em 30 mar. 2021. Disponível em <https://www.occ.pt/pt/noticias/novo-calculo-da-derrama/>

ONU - Nações Unidas. (2020 a). *Objetivo 11: Cidades e comunidades sustentáveis*. Consultado em 16 fev. 2020. Disponível em <https://unric.org/pt/objetivo-11-cidades-e-comunidades-sustentaveis-2/>

ONU - Nações Unidas. (2020 b). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Consultado em 16 fev. 2020. Disponível em <https://unric.org/pt/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>

ONU News. (2019). *ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050*. Consultado em 6 out. 2020. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701>

Parlamento Europeu. (2019). *Emissões de dióxido de carbono nos carros: factos e números (infografia)*. Consultado em 8 out. 2020. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20190313STO31218/emissoes-de-dioxido-de-carbono-nos-carros-factos-e-numeros-infografia>

Pedro, F. (2018, novembro 16). Quanto custa construir em Portugal?. *Diário Imobiliário*, 1-8

PORDATA. (2019). *População residente: total e por grandes grupos etários*. Consultado em 6 mai. 2020. Disponível em <https://www.pordata.pt/Municipios/Popula%C3%A7%C3%A3o+residente+total+e+por+grandes+grupos+et%C3%A1rios-390>

PORDATA. (2021 a). *Pequenas e médias empresas em % do total de empresas: total e por dimensão*. Consultado em 29 mai. 2021. Disponível em <https://www.pordata.pt/Portugal/Pequenas+e+m%C3%A9dias+empresas+em+percentagem+do+total+de+empresas+total+e+por+dimens%C3%A3o-2859>

PORDATA. (2021 b). *Pequenas e médias empresas: total e por dimensão*. Consultado em 29 mai. 2021. Disponível em <https://www.pordata.pt/Portugal/Pequenas+e+m%C3%A9dias+empresas+total+e+por+dimens%C3%A3o-2927>

Portaria n.º 6-A/2019 de 4 de janeiro. *Diário da República n.º 3 – I Série*. Lisboa: Ministério das Finanças

Portugal 2020. (2020). *O que é o Portugal 2020*. Consultado em 20 out. 2020. Disponível em <https://www.portugal2020.pt/content/o-que-e-o-portugal-2020>

Poulter, J., Mogford, S., & Reuben, J. (2016). *Any more BIDs?*. Londres: Lewis Silkin

Railway Technology. (2020). *Crossrail, London*. Consultado em 14 nov. 2020. Disponível em <https://www.railway-technology.com/projects/crossrail/>

Regulamento (CE) N.º 1192/2003 da Comissão de 3 de Julho. *Jornal Oficial da União Europeia n.º 167/13*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias

Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro. *Jornal Oficial da União Europeia n.º 315/1*. Estrasburgo: Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia

Regulamento n.º 278-A/2019 de 27 de março. *Diário da República n.º 61 – II Série*. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 102-A/2002 de 22 de julho. *Diário da República* n.º 167 – I Série B. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros
- Rocha, T. (2019). *“Contribuições Especiais”. Tributo cada vez menos especial*. Porto: Cavaleiro & Associados
- Sandford, M. (2018). *Business Improvement Districts. Briefing Paper*. Londres: House of Commons Library
- Stussi, R., Babo, A., & Ribeiro, S. (2011). *Acessibilidade, Mobilidade e Logística Urbana*. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
- The Times. (2018). *Crossrail launch delay ‘a national embarrassment’*. Consultado em 20 nov. 2020. Disponível em <https://www.thetimes.co.uk/article/london-crossrail-opening-delayed-until-autumn-2019-jsbbcf9s9>
- The World Bank. (2015). *Business Improvement Districts*. Consultado em 13 nov. 2020. Disponível em <https://urban-regeneration.worldbank.org/node/16>
- Transport for London. (s.d.). *What we do*. Consultado em 19 nov. 2020. Disponível em <https://tfl.gov.uk/corporate/about-tfl/what-we-do?intcmp=2582>
- Watts On. (2020 a). *Lisboa, Loures e Oeiras: autarquias unidas para construir Metro Ligeiro de superfície*. Consultado em 25 fev. 2021. Disponível em <https://www.wattson.pt/2020/07/30/lisboa-loures-e-oeiras-autarquias-unidas-para-construir-metro-ligeiro-de-superficie/>
- Watts On. (2020 b). *Os projetos de expansão do Metro de Lisboa a partir de 2021*. Consultado em 22 fev. 2021. Disponível em <https://www.wattson.pt/2020/09/20/os-projetos-de-expansao-do-metro-de-lisboa-a-partir-de-2021/>
- WBCSD. (2001). *Mobility 2001. World mobility at the end of the twentieth century and its sustainability*. Genebra: World Business Council for Sustainable Development
- ZERO - Associação Sistema Terrestre Sustentável. (2019 a). *5830 mortes prematuras anuais em 2016, ultrapassagens de valores-limite em 2018 e forte necessidade*

de redução de emissões. Consultado em 28 jul. 2020. Disponível em <https://zero.org/5830-mortes-prematuras-anuais-em-2016-ultrapassagens-de-valores-limite-em-2018-e-forte-necessidade-de-reducao-de-emissoes/>

ZERO - Associação Sistema Terrestre Sustentável. (2019 b). *ZERO identifica três locais em Lisboa com pior qualidade do ar que a Av. da Liberdade*. Consultado em 28 jul. 2020. Disponível em <https://zero.org/zero-identifica-tres-locais-em-lisboa-com-pior-qualidade-do-ar-que-a-av-da-liberdade/>

ZERO - Associação Sistema Terrestre Sustentável. (2020 a). *Boa qualidade do ar em risco – 2ª fase de desconfinamento aumentou dióxido de azoto em 86% na Av. da Liberdade*. Consultado em 28 jul. 2020. Disponível em <https://zero.org/boa-qualidade-do-ar-em-risco-2a-fase-de-desconfinamento-aumentou-dioxido-de-azoto-em-86-na-av-da-liberdade/>

ZERO - Associação Sistema Terrestre Sustentável. (2020 b). *Custos sociais da poluição do ar atingem 862 milhões de euros por ano no total de Lisboa e Porto*. Consultado em 15 dez. 2020. Disponível em <https://zero.org/custos-sociais-da-poluicao-do-ar-atingem-862-milhoes-de-euros-por-ano-no-total-de-lisboa-e-porto/>

ZERO - Associação Sistema Terrestre Sustentável. (2020 c). *ZERO identifica recordes na qualidade do ar na Av. da Liberdade e apela a ação futura*. Consultado em 28 jul. 2020. Disponível em <https://zero.org/zero-identifica-records-na-qualidade-do-ar-na-av-da-liberdade-e-apela-a-acao-futura/>

Zhao, Z., & Larson, K. (2011). *Special Assessments as a Value Capture Strategy for Public Transit Finance*. *Public Works Management & Policy* 16(4), 320–340. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1087724X11408923>

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1 – Emissões de CO ₂ por passageiro-quilómetro (estimativas de 2013)..... | 9 |
| Figura 2 – Espaço necessário para transportar 60 pessoas usando três modos de transporte..... | 10 |
| Figura 3 – Municípios integrantes da Área Metropolitana de Lisboa..... | 14 |
| Figura 4 – Evolução da população residente da AML, em 2001, 2011 e 2018..... | 15 |
| Figura 5 – População residente por município da AML, em 2001, 2011 e 2018..... | 16 |
| Figura 6 – Estabelecimentos e população ao seu serviço por município da AML, em 2014..... | 17 |
| Figura 7 – Tráfego médio diário de 2013 a 2016 (no mês de janeiro)..... | 18 |
| Figura 8 – Peso das deslocações intermunicipais por município de destino e fluxos de origem e destino (O/D), em 2017..... | 19 |
| Figura 9 – Peso das deslocações intramunicipais por município, em 2017..... | 20 |
| Figura 10 – Peso das deslocações intermunicipais por município de destino, com uso do transporte individual motorizado (exceto táxi) como principal meio de transporte, em 2017..... | 21 |
| Figura 11 – Peso das deslocações intramunicipais por município, com uso do transporte individual motorizado (exceto táxi) como principal meio de transporte, em 2017..... | 22 |
| Figura 12 – Emissões de dióxido de carbono do setor dos transportes na AML, em 2012..... | 24 |
| Figura 13 – Operadores de transporte da Área Metropolitana de Lisboa..... | 25 |
| Figura 14 – Passageiros diários nas principais interfaces multimodais da AML..... | 26 |
| Figura 15 – Distribuição dos lotes na futura rede de transportes coletivos..... | 31 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 16 – Evolução da procura pelos operadores de transporte no mês de janeiro de 2010, 2013 e 2016..... | 33 |
| Figura 17 – Evolução da venda de passes, de abril de 2019 a março de 2020 (dados provisórios)..... | 36 |
| Figura 18 – Evolução dos passageiros transportados, de abril de 2019 a março de 2020 (dados provisórios)..... | 37 |
| Figura 19 – Evolução dos passageiros transportados por modo de transporte, de abril de 2019 a março de 2020 (dados provisórios)..... | 38 |
| Figura 20 – Beneficiários do serviço de transporte coletivo..... | 41 |
| Figura 21 – Fontes de financiamento do transporte coletivo..... | 46 |
| Figura 22 – Categorias das compensações financeiras..... | 49 |
| Figura 23 – Área de delimitação da ‘ZER ABC’ e das ‘ZAAC’ | 53 |
| Figura 24 – Distribuição das verbas do ‘PART’ 2019..... | 57 |
| Figura 25 – Distribuição dos ‘BIDs’ em Londres, em 2016..... | 67 |
| Figura 26 – Evolução do número de ‘BIDs’ em Londres..... | 68 |
| Figura 27 – Evolução da participação e aprovação no âmbito da votação..... | 69 |
| Figura 28 – Fontes e evolução das receitas adicionais..... | 70 |
| Figura 29 – Rede da ‘Crossrail’ e ‘Crossrail 2’ | 71 |
| Figura 30 – Despesas e receitas (em £) para o ‘Midtown BID’ | 73 |
| Figura 31 – Distritos A1 e A2 do primeiro segmento da ‘Red Line’ | 76 |
| Figura 32 – Evolução das receitas no âmbito dos ‘BADs’ A1 e A2, entre os anos fiscais de 1998 e 2010..... | 78 |
| Figura 33 – Evolução da concentração média de dióxido de azoto (ao longo de 24 horas) na Avenida da Liberdade, em quatro fases..... | 85 |
| Figura 34 – Evolução da concentração média de dióxido de azoto em cinco locais do Município de Lisboa, em três fases..... | 86 |
| Figura 35 – Modos de transporte utilizados nas deslocações na AML..... | 89 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 36 – Utilização do transporte coletivo nas deslocções na AML..... | 90 |
| Figura 37 – Alcance territorial nas deslocções na AML através do transporte coletivo..... | 91 |
| Figura 38 – Peso da escolha do transporte coletivo na totalidade dos transportes utilizados nas deslocções na AML..... | 92 |
| Figura 39 – Modos de transporte coletivo utilizados nas deslocções na AML..... | 93 |
| Figura 40 – Alteração da utilização do transporte coletivo nas deslocções na AML, com a implementação do novo ‘Passe Único’ | 94 |
| Figura 41 – Classificação do grau de satisfação relativamente à implementação do novo ‘Passe Único’ | 95 |
| Figura 42 – Alteração da escolha do(s) modo(s) de transporte nas deslocções na AML, derivado à pandemia de Covid-19..... | 96 |
| Figura 43 – Modo(s) de transporte menos escolhido(s) nas deslocções na AML, derivado à pandemia de Covid-19..... | 97 |
| Figura 44 – Perceção de problemas nos transportes coletivos da AML..... | 98 |
| Figura 45 – Problemas identificados nos transportes coletivos da AML..... | 99 |
| Figura 46 – Maior utilização do transporte coletivo caso os problemas fossem solucionados (perante a atual pandemia de Covid-19)..... | 100 |
| Figura 47 – Maior utilização do transporte coletivo caso o seu sistema fosse mais desenvolvido e/ou melhorado (perante a atual pandemia de Covid-19)..... | 101 |

APÊNDICE A: QUESTIONÁRIO

Questionário sobre mobilidade na Área Metropolitana de Lisboa

Este questionário foi lançado no dia 6 de julho de 2020, no âmbito da elaboração da dissertação de mestrado sobre mobilidade sustentável. Ele tem em como objetivo entender as principais escolhas dos cidadãos relativamente aos modos de transportes, presentes na Área Metropolitana de Lisboa, bem como a sua opinião perante os transportes públicos e a implementação do novo 'Passe Único'.

O seu preenchimento é anónimo e o tempo de resposta ronda os 5 minutos.

1

Atualmente, qual/quais dos seguintes modos de transporte utiliza nas suas deslocações na Área Metropolitana de Lisboa?

Se não recorre a nenhum deles, passe para a questão seguinte

Pode selecionar mais do que uma opção

☐

Automóvel ou motociclo (ou outro veículo motorizado semelhante)

☐

Bicicleta (ou outro veículo não motorizado)

9 9 8 8 7 7 6 5 4 3

2

Atualmente, utiliza o(s) transporte(s) público(s) nas suas deslocações na Área Metropolitana de Lisboa?*

☐

Sim

☐

Não

2



3

Utiliza o(s) transporte(s) público(s) para deslocações:*

Pode selecionar mais do que uma opção

☐

Dentro do seu município de residência

☐

Para fora do seu município de residência

4

2 

Relativamente à totalidade dos transportes que utiliza, os transportes públicos representam:*

☐ Mais de metade das escolhas☐ Metade das escolhas☐ Menos de metade das escolhas

5

2 

Qual/quais o(s) modo(s) de transporte público que utiliza?*

Pode selecionar mais do que uma opção

☐ Autocarro☐ Elétrico☐ Comboio☐ Metro☐ Barco

6

2 

Com a implementação do novo 'Passe Único', a sua utilização do transportes público:*

☐ Aumentou☐ Diminuiu☐ Não alterou

7

2 2 ↕

Como classifica o seu grau de satisfação perante a implementação do novo 'Passe Único'?*

1= Não sabe / Não responde

2= Muito insatisfeito

3= Insatisfeito

4= Indiferente

5= Satisfeito

6= Muito satisfeito



8

2 2 ↕

Justifique a sua resposta, relativamente à questão anterior.

A resposta é facultativa

9

2 2 ↕

↗ 11 11 10 14 14

A situação pandémica do Covid-19 veio alterar a escolha do(s) seu(s) modo(s) de transporte utilizado(s) na Área Metropolitana de Lisboa?*

☐ Sim

☐ Não

10

9 ↕

Relativamente à questão anterior, que modo(s) de transporte passou a escolher MENOS nas suas deslocações?*

Pode selecionar mais do que uma opção

☐ Automóvel ou motociclo (ou outro veículo motorizado semelhante)

☐ Transporte público

☐ Bicicleta (ou outro veículo não motorizado)

Considera que os transportes públicos na Área Metropolitana de Lisboa possuem problemas que precisam ser resolvidos?*

☐ Sim

☐ Não

☐ Não sabe / Não responde

Qual/quais o(s) problema(s) que identifica?*

Pode selecionar mais do que uma opção

☐ Inacessibilidade a determinados locais

☐ Fraca coordenação entre modais

☐ Fraca acessibilidade entre modais

☐ Frequência reduzida

☐ Sobrelotação

☐ Falta de pontualidade

☐ Preço elevado

☐ Falta de condições em infraestruturas e/ou equipamentos

☐ Falta de segurança

☐ Outro(s) (especifique)

13

11



Mesmo perante a atual situação da pandemia do Covid-19, caso o(s) problema(s) que selecionou fossem resolvidos, passaria a utilizar ou a utilizar com maior frequência os transportes públicos?*

☐ Sim☐ Não☐ Não sabe / Não responde

14

11

11

♀

11

♀



Mesmo perante a atual situação da pandemia do Covid-19, caso o sistema de transportes públicos da Área Metropolitana de Lisboa fosse mais desenvolvido e/ou melhorado, passaria a utilizá-lo ou a utilizá-lo com maior frequência?*

☐ Sim☐ Não☐ Não sabe / Não responde**Enviar**